



ATA Nº 7, DE 12 DE MARÇO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Vital do Rêgo (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 (participação de forma telepresencial), Benjamin Zymler (participação de forma telepresencial), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (participação de forma telepresencial), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (participação de forma telepresencial) e Jhonatan de Jesus; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Augusto Nardes), Marcos Bemquerer Costa, e Weder de Oliveira; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausente o Ministro Augusto Nardes, em missão oficial.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 6, referente à sessão realizada em 26 de fevereiro de 2025.

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:

Encaminhado ao Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 150-GP/TCU, datado de 28 de fevereiro de 2025, o Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União referente ao 4º trimestre de 2024.

Convite à participação no *talk show* “O TCU que queremos. Por todas. Por todos”, que será realizado no próximo dia 18, às 10h, em celebração ao Dia Internacional da Mulher.

Agradecimento a todos que estiveram presentes no primeiro encontro dos Servidores com o Presidente do TCU, ocorrido no Instituto Serzedello Corrêa, no dia 11 de março. Convite à participação nas próximas edições, que ocorrerão nos dias 25 de março e 29 de abril.

Convocação de sessão extraordinária para apreciação das contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 2024, conforme indicação do respectivo relator, Ministro Jhonatan de Jesus, para o próximo dia 11 de junho, às 10h.

Do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Proposta para abertura de prazo de trinta dias para apresentação de emendas e sugestões relativas ao Anteprojeto de alteração da Súmula nº 256, que dispõe sobre a não exigência de



contraditório e ampla defesa na apreciação da legalidade de ato de pessoal (TC-001.628/2015-1). Aprovada.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-034.288/2018-0, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
- TC-031.339/2022-0 e TC-035.933/2019-4, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
- TC-002.847/2024-8, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;
- TC-022.136/2023-1, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia; e
- TC-014.169/2012-6, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os acórdãos de n°s 459 a 503.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de n°s 504 a 537, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSO TRANSFERIDO DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-003.351/2019-0, cujo relator é o Ministro Vital do Rêgo, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 19 de março de 2025. Já votou o relator (v. Anexo III da Ata nº 48/2024-Plenário). O processo está sob pedido de vista formulado em 4 de dezembro de 2024 pelo Ministro Augusto Nardes.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-032.299/2017-6, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas, o Dr. Luís Fernando Belém Peres realizou sustentação oral em nome do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Acórdão nº 504.

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Pablo Domingues Ferreira de Castro em nome de Carlos Eduardo Gabas, referente ao processo TC-024.062/2020-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 21 de maio de 2025, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Bruno Dantas.

Na apreciação do processo TC-022.278/2024-9, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, o Dr. Pedro Rafael de Moura Meireles declinou de realizar a sustentação oral que havia requerido em nome da empresa CWF Brasil Serviços. Acórdão nº 511.



PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-024.062/2020-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Bruno Dantas. O pedido de adiamento ocorreu antes da realização da sustentação oral que estava prevista. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 21 de maio de 2025.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-027.028/2018-6, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 16 de abril de 2025.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-000.135/2024-0, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jorge Oliveira. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 2 de abril de 2025.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-031.228/2019-4 (Ata nº 47/2024-Plenário) e o Tribunal aprovou o Acórdão nº 514, sendo vencedora a proposta apresentada pelo relator, Ministro Jorge Oliveira, após acolher as considerações apresentadas pelo revisor, Ministro Walton Alencar Rodrigues.

ATO NORMATIVO APROVADO (v. inteiro teor no Anexo III desta Ata)

Resolução - TCU Nº 376, de 12 de março de 2025.

Sumário: Dispõe sobre a Política Corporativa de Continuidade de Negócios (PCCN/TCU) e sobre o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios no Tribunal de Contas da União (SCN/TCU).

REEXAME DE PROCESSO

Nos termos do artigo 129 do Regimento Interno, o relator, Ministro Bruno Dantas, pediu o reexame do processo TC-017.283/2024-8, que havia sido julgado nesta sessão plenária, para realizar a leitura integral da minuta de acórdão. A proposta foi aprovada pelo colegiado. Acórdão nº 521.

SIGILO DE PROCESSOS

Foi atribuído sigilo aos Acórdãos nº 509, 510 e 537, bem como aos relatórios e votos que os fundamentam, relativos, respectivamente, aos processos TC-039.955/2023-0, TC-039.956/2023-7 e TC-040.039/2023-4, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz. As referidas peças constam do Anexo IV desta ata, que será arquivado eletronicamente na Secretaria das Sessões.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 459/2025 - TCU – Plenário



VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades no Edital de Concessão 5/2024, sob a responsabilidade da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para a concessão dos trechos rodoviários dos Lotes 3 e 6 das rodovias do Paraná, os quais tiveram seus projetos analisados por este Tribunal no âmbito do TC Processo 005.717/2024-8;

Considerando que o denunciante argumentou que o não cumprimento de acordo judicial por subsidiária do grupo vencedor do Lote 3 torna irregular a assinatura do contrato de concessão, prevista para 2/4/2025;

Considerando que o aludido acordo judicial não pode ser considerado como descumprido, visto restar ainda quase dez meses para encerramento do seu prazo, e que o denunciante não trouxe manifestação judicial ou dos participantes do acordo que evidencie o descumprimento alegado;

Considerado, portanto, que a denúncia não cumpre os requisitos previstos nos arts. 235 do RI/TCU e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, uma vez que não apresentou suficientes indícios de irregularidade;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, III, e 235 do RI/TCU, c/c arts. 103, § 1º; 104, § 1º; 105 e 108 da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da denúncia; considerar prejudicada a cautelar requerida; levantar a chancela de sigilo das peças do processo, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante; encaminhar ao denunciante e à unidade jurisdicionada cópia desta deliberação, acompanhada da instrução que a fundamenta; e determinar liminarmente o arquivamento deste processo.

1. Processo TC-003.622/2025-8 (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: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 460/2025 - 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, e 43, inciso I, 53 e 55, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, e 235, parágrafo único, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da denúncia; levantar o sigilo que recai sobre os autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante; dar ciência desta deliberação ao denunciante, acompanhada de cópia da instrução à peça 13; e arquivar o processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC 026.107/2024-4 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Comissão de Valores Mobiliários.

1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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 461/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “e”, e 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em prorrogar o prazo, por mais 15 dias, a contar do término do prazo anteriormente concedido, para que o Município de Salgueiro/PE cumpra as determinações exaradas no Acórdão 53/2024-TCU-Plenário, proferido no TC 026.498/2020-0 (peça 246).

1. Processo TC-005.724/2024-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Município de Salgueiro - PE.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Julio Tiago de Carvalho Rodrigues (23610/OAB-PE), representando Prefeitura Municipal de Salgueiro - PE.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 462/2025 - TCU – Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “d”, do RI/TCU, por unanimidade, em determinar o apostilamento do Acórdão 2401/2024-TCU-Plenário, Sessão de 13/11/2024, Ata 46/2024, na forma abaixo especificada, para correção de inexistência material, conforme pareceres emitidos nos autos, mantendo-se inalterados os demais termos do referido acórdão:

Onde se lê: “b) aplicar, individualmente, ao Sr. Antônio Leocádio dos Santos, prefeito do Município de São Miguel do Guamá/PA, a multa prevista no art. 58, inciso VII, §1º, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, em razão do descumprimento de determinação do Tribunal (item 9.1 do Acórdão 1.683/2019-TCU-Plenário, TC 037.362/2018-6); (...)”

Leia-se: “b) aplicar, individualmente, ao Sr. Antônio Leocádio dos Santos, prefeito do Município de São Miguel do Guamá/PA, a multa no valor de R\$ 7.000,00, prevista no art. 58, inciso VII, §1º, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, em razão do descumprimento de determinação do Tribunal (item 9.1 do Acórdão 1.683/2019-TCU-Plenário, TC 037.362/2018-6); (...)”

1. Processo TC-011.534/2020-6 (MONITORAMENTO)



- 1.1. Responsáveis: Antônio Leocadio dos Santos (901.845.565-20); Paulo Elson da Silva e Silva (491.271.442-91).
- 1.2. Interessados: Prefeitura Municipal de São Domingos do Capim - PA (05.193.115/0001-63); Município de São Miguel do Guamá - PA (05.193.073/0001-60).
- 1.3. Órgão/Entidade: Municípios do Estado do Pará (143 Municípios).
- 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
- 1.7. Representação legal: Pedro Felipe Alves Ribeiro (26.575/OAB-PA) e Nikolas Gabriel Pinto de Oliveira (22334/OAB-PA).
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 463/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.1.2 do Acórdão 1.852/2015-Plenário, para a quantificação do débito e a identificação dos responsáveis pelo suposto dano ao Erário verificado no Contrato de Gestão 51/2014, celebrado entre o Município de Candeias/BA e o Centro Médico Aracaju Eireli (CMA),

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos (peças 287 e 288), em:

- a) deferir o pedido de parcelamento apresentado pela Sra. Fabiane Azevedo de Souza, quanto à multa individual que lhe foi aplicada pelo Acórdão 2.121/2024-Plenário, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, com incidência sobre cada parcela dos correspondentes acréscimos legais;
- b) alertar a responsável de que a falta de pagamento de qualquer parcela da multa importará no vencimento antecipado do saldo devedor, com a consequente constituição de processo de cobrança executiva, nos termos do art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU;
- c) a título de economia processual, estender a autorização de pagamento parcelado de dívida, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, aos demais devedores, caso o requeiram;
- d) expedir quitação à Sra. Heive Caroline Cunha Freitas Meireles, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada pelo subitem 9.5.9 do Acórdão 2.121/2024-Plenário, no valor R\$ 10.000,00 (dez mil reais); e
- e) restituir os presentes autos à AudRecursos, com vistas a possibilitar a análise do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Manoel Eduardo Farias Andrade.

1. Processo TC-018.739/2015-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Allan Abbehusen de Santana (779.518.675-00); Carlos Alberto Dias (147.955.235-68); Centro Médico Aracaju Eireli (06.070.413/0001-29); Eleide Rodrigues de Sena Portela (250.075.135-04); Fabiane Azevedo de Souza (009.768.885-13); Francisco Silva Conceição (241.450.925-20); espólio de Gustavo Silva de Araújo Góes (360.750.355-91); Heive Caroline Cunha Freitas Meireles (017.070.035-64); Iolanda Almeida Lima (118.412.108-70); Lúbia da Cunha Moraes Macedo (260.406.205-44); Manoel Eduardo Farias Andrade (117.600.285-68); Maria Eugenia Barreto Silva (386.280.405-44); Terezinha de Jesus Bispo Santos (076.144.975-20).

- 1.2. Entidade: Município de Candeias - BA.
- 1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 1.4. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).



1.6. Representação legal: Rafael Fonseca Teles (29116/OAB-BA) e André Jansen do Nascimento (51.119/OAB-DF), representando Maristela Oliveira Goes, na condição de representante legal do espólio de Gustavo Silva de Araújo Góes; Gustavo Ferro Guimarães (48693/OAB-BA), representando o Município de Candeias - BA; Tereza Raquel do Nascimento Silva (47862/OAB-BA), representando Iolanda Almeida Lima; Rafael Almeida Amorim (45.268/OAB-BA), representando Manoel Eduardo Farias Andrade; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Gustavo Silva de Araújo Góes; Davi Silva Nunes (51587/OAB-BA), representando Centro Médico Aracaju Eireli; Michel Soares Reis (14620/OAB-BA) e Paulo de Tarso Brito Silva Peixoto (35.692/OAB-BA), representando Maria Eugenia Barreto Silva.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 464/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º da Lei 8.443/1992, c/c o art. 143, inciso V, alínea “e”, do RITCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em autorizar a prorrogação do prazo para o cumprimento do subitem 9.1.1 do Acórdão 1.836/2024-Plenário, de forma excepcional e improrrogável, por mais 60 (sessenta) dias, a contar do dia útil seguinte ao término do prazo anteriormente concedido (11/2/2025), nos termos sugeridos pela instrução técnica no parecer inserto à peça 296.

1. Processo TC-015.262/2023-5 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 033.353/2023-9 (SOLICITAÇÃO); 017.853/2024-9 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Órgãos/Entidades: Instituições financeiras que gerenciam recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Ministério da Educação

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: Karoline Buss Gesser (OAB/PR 82.726); Louise Dias Portes (OAB/RJ 203.612)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. dar ciência à Confederação Nacional das Cooperativas Centrais de Crédito e Economia Familiar e Solidária (Cresol) acerca da presente deliberação; e

1.7.2. indeferir o pedido formulado pelo Banco do Bradesco S.A. para acesso às peças 268, 269 e 270 do TC 015.262/2023-5, com fundamento nos arts. 7º e 93 da Resolução TCU 259/2014, nos arts. 6º e 17 da Resolução TCU 294/2018 e no art. 6º, inciso II, da Portaria TCU 114/2020, dando-se ciência ao interessado.

ACÓRDÃO Nº 465/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 235, § 1º, e 237, parágrafo único, do RITCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da representação, ante o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade exigidos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, nos termos abaixo:

1. Processo TC-002.880/2024-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler



- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
- 1.5. Representação legal: não há
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.6.1. dar ciência ao representante acerca da presente deliberação, remetendo-lhe cópia da instrução técnica inserta à peça 5; e
 - 1.6.2. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 466/2025 - TCU - Plenário

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

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

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

- 1. Processo TC-019.830/2024-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Responsáveis: Deivson Oliveira Vidal (013.599.046-70); Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC. (21.145.289/0001-07).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho e Emprego.
 - 1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
 - 1.6. Representação legal: não há.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 467/2025 - TCU - Plenário

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

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

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

- 1. Processo TC-023.024/2024-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)



- 1.1. Responsável: Severino Cavalcante de Souza (192.361.152-68).
- 1.2. Órgão/Entidade: Secretaria de Estado do Trabalho.
- 1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 468/2025 - TCU - Plenário

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

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

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

1. Processo TC-025.334/2020-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Responsáveis: Alexandre Holanda Sampaio (097.779.543-87); Associação Científica de Estudos Agrários (04.404.093/0001-70); Jesualdo Pereira Farias (112.745.143-04); Universidade Federal do Ceará (07.272.636/0001-31).
 - 1.2. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A..
 - 1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
 - 1.6. Representação legal: Mario David Meyer de Albuquerque (10118/OAB-CE), representando Alexandre Holanda Sampaio; Carla Albuquerque Marques (15.650/OAB-CE), representando Jesualdo Pereira Farias; Mario David Meyer de Albuquerque (10118/OAB-CE), representando Associação Científica de Estudos Agrários.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 469/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de Acompanhamento para levantar informações a fim de subsidiar a opinião da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) sobre a permanência ou não dos problemas elencados na Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal (LAR), a ser novamente encaminhada pelo TCU ao Congresso Nacional e à Presidência da República, nos termos do art. 2º, § 3º, da Portaria TCU 81/2024.

Considerando que a sustentabilidade orçamentária e financeira do Sistema Único de Saúde (SUS) é afetada, principalmente, pelo cenário fiscal desafiador do país, pela inflação do setor de saúde, pelo envelhecimento da população e pela questão da judicialização da saúde;



Considerando que a governança e a gestão da saúde pública são afetadas pelo desperdício de recursos em razão de ineficiências na prestação de serviços de saúde e por deficiências do modelo de pactuação interfederativa que prejudicam a regionalização e a hierarquização da rede de serviços do SUS;

Considerando que o problema de ineficácias na atuação do Sistema Nacional de Auditoria (SNA), presente na LAR 2022, apesar de continuar a ser objeto de exame pela AudSaúde, não está diretamente associado com o acesso e à sustentabilidade do SUS;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 143, inciso III do Regimento Interno e no art. 6º, § 4º, da Portaria TCU 81/2024, em manter todos os problemas na Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal relacionados à Função Saúde, à exceção do problema “Ineficácias na atuação do Sistema Nacional de Auditoria (SNA)”, de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 11-13).

1. Processo TC-010.488/2024-3 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Saúde.
- 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 470/2025 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso II e 43, inciso I, da Lei 8.443/92; c/c os artigos 143, incisos III e V, alínea “a”, 235 e 237, do Regimento Interno do TCU; e artigo 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014, em: a) conhecer da representação a seguir relacionada e considerá-la prejudicada, diante da ausência de risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto para o jurisdicionado, bem como da desnecessidade de atuação direta do TCU sobre os fatos narrados na inicial; b) determinando-se o arquivamento do feito, após o envio de cópia desta deliberação aos interessados, de acordo com os pareceres emitidos.

1. Processo TC-005.477/2024-7 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Crixás do Tocantins - TO.
- 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: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 471/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados os autos a seguir indicados, que tratam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 31/2024 (Compras.gov 90031/2024, peça 9) sob a responsabilidade da Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Distrito Federal - Sesc/DF, objetivando contratar empresa especializada em serviços de planejamento, organização, coordenação e execução personalizada de ambientação técnica, cenografia, decoração e ornamentação; os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 17, inciso IV, 143, inciso V, alínea “a”, 234, 235 e 237, do Regimento Interno/TCU, em: a) conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la



parcialmente procedente; b) abster-se de cientificar a Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Distrito Federal – Sesc/DF, diante das medidas já adotadas pela unidade jurisdicionada, que incluem o reconhecimento das falhas, a revisão dos critérios de precificação e julgamento, a eliminação da menor taxa administrativa como único fator de disputa, além da rescisão do contrato com a Premier Eventos Ltda.; e c) determinar o seu arquivamento, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-007.504/2024-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Administração Regional do Sesc no Distrito Federal (03.288.908/0001-30); Premier Eventos Ltda (03.118.191/0001-89).

1.2. Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc no Distrito Federal.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Eduardo Soares Bueno de Azevedo (108971/OAB-RS), representando Exemplus Comunicacao e Marketing Ltda; Ellys Christina Bahiense de Moraes (50503/OAB-DF), representando Administração Regional do Sesc no Distrito Federal.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 472/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados os autos a seguir indicados que tratam de representação de autoria do Município de Maracaçumé/MA, noticiando supostas irregularidades praticadas pelo Sr. Francisco Gonçalves de Sousa Lima, prefeito municipal na gestão de 2017-2020, na gestão dos recursos provenientes do Convênio 8.450.00/2019 (Siconv 896951/2019), celebrado com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, objetivando a construção e recuperação de estradas vicinais do município.

Considerando que a unidade instrutiva relata que a situação atual do convênio no site transferegov consta como “Prestação de Contas Comprovada – Em Análise” (peça 13).

Considerando que cabe ao órgão concedente dos recursos proceder originariamente ao exercício do controle e da fiscalização sobre a execução do convênio, bem como pelo exame e aprovação da prestação de contas apresentada pelo conveniente, adotando as providências legais cabíveis, devendo o TCU atuar caso eventual processo de tomada de contas especial seja encaminhado pelo órgão de controle interno.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II e 43, inciso I, da Lei 8.443/92; c/c os artigos 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso II, 235 e 237, do Regimento Interno do TCU, em conhecer da representação a seguir relacionada e considerá-la prejudicada, determinando-se o arquivamento do feito, após o envio de cópia desta deliberação ao representante.

1. Processo TC-007.933/2024-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Maracaçumé - MA.

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: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 473/2025 - TCU - Plenário



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: a) levantar o sobrestamento dos autos a seguir relacionados; b) conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente; e c) determinar o seu arquivamento após as comunicações processuais devidas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-021.165/2018-1 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Aposos: 005.415/2019-5 (SOLICITAÇÃO)
 - 1.2. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal - TCU.
 - 1.3. Representado: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
 - 1.4. Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Secretaria do Tesouro Nacional.
 - 1.5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
 - 1.8. Representação legal: Andre Correia Raposo Felipe, Juliana Silva Bernardo e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
 - 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 474/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 1º a 11 da Resolução-TCU nº 344/2022, em reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, em razão disso, arquivar o presente processo, dando-se ciência desta deliberação aos responsáveis, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-017.775/2014-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Aposos: 008.101/2015-9 (SOLICITAÇÃO)
 - 1.2. Responsáveis: Alya Construtora S/A (33.412.792/0001-60); Eudócia Maria Holanda de Araujo Caldas (360.429.604-82); Francisco de Sousa Ferraz (070.690.494-04); Jayme Adolfo de Oliveira Carneiro (047.107.705-49); Marnes Costa Machado Gomes (025.434.934-09).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ibatiguara - AL.
 - 1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 1.4.1. Ministro que declarou impedimento na sessão: Augusto Nardes.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
 - 1.7. Representação legal: Izany Maria Cavalcanti de Oliveira Nepomuceno (6931/OAB-PB), Henrique Correia Vasconcellos (8.004/OAB-AL) e outros, representando Eudócia Maria Holanda de Araujo Caldas; Patrícia Guercio Teixeira Delage (90459/OAB-MG), Vitor Magno de Oliveira Pires (108.997/OAB-MG) e outros, representando Alya Construtora S/a; José de Barros Lima Neto (7274/OAB-AL), representando Jayme Adolfo de Oliveira Carneiro; Bruno Zeferino do Carmo Teixeira (7.617/OAB-AL), representando Marnes Costa Machado Gomes; Andrea de Albuquerque Calheiros (8270/OAB-AL), representando Francisco de Sousa Ferraz.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 475/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 234 e 235, parágrafo único, do Regimento Interno, em não conhecer desta denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade, dando-se ciência ao denunciante e promovendo-se, em seguida, o arquivamento do processo, de acordo com o parecer da unidade especializada.

1. Processo TC-000.335/2024-0 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.
 - 1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 476/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação a respeito de possíveis irregularidades na concorrência 01/2024, regida pela Lei 12.232/2010 e subsidiariamente pela Lei 14.133/2021, promovida pelo Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT) com vistas a contratação de serviços de publicidade;

Considerando que estão presentes todos os requisitos de admissibilidade previstos 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;

Considerando que a representante alega irregularidades na condução do certame, notadamente no ato que declarou sua inabilitação por ausência da certidão negativa de falência no invólucro que deveria constar todos os documentos de habilitação;

Considerando que a jurisprudência favorável ao saneamento de falhas no envio de documentos (Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário e do Acórdão 4291/2023-TCU-Primeira Câmara) é no sentido de resguardar o interesse público, materializado na obtenção da proposta mais vantajosa;

Considerando que a inabilitação da representante não gerou dano ao erário;

Considerando que a licitação foi homologada, o contrato foi assinado com empresa regularmente habilitada e os serviços estão em fase de execução;

Considerando que a eventual anulação do ato que inabilitou a representante poderia gerar consequências adversas ao interesse público, como a descontinuidade na prestação dos serviços e o incremento de custos operacionais envolvidos na substituição dos prestadores, sem resultar em efetiva redução no valor contratado;

Considerando que, embora procedentes as alegações, não restaram caracterizados os pressupostos para concessão de medida cautelar, nos termos da análise empreendida na peça 21;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, inciso III, 169, incisos III e IV, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 e no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação e considerá-la procedente; indeferir o pedido de cautelar formulado pelo representante; dar ciência à unidade jurisdicionada sobre a irregularidade relatada no item 1.6, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes; encaminhar



cópia deste Acórdão e da instrução (peça 21) à unidade jurisdicionada e ao representante; e arquivar o processo.

1. Processo TC-001.717/2025-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Conselho Federal dos Técnicos Industriais.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Cristiano Alves da Costa Silva (30779/OAB-DF), representando Klimt Agência de Publicidade Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

a) inabilitação indevida da empresa Klimt Agência de Publicidade Ltda, no âmbito da Concorrência 1/2024, ante a ausência de juntada da certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede fiscal da licitante, exigida no item 15.5.4 do edital, sem que houvesse, contudo, a realização das diligências permitidas no art. 64 da Lei 14.133/2021, o que contraria a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 1.211/2021-TCU-Plenário, Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, 4.291/2023-TCU-1ª Câmara, Ministro-Relator Jhonatan de Jesus, e 1.204/2024-TCU-Plenário, Ministro-Relator Vital do Rêgo, além dos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa;

ACÓRDÃO Nº 477/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação autuada em atendimento aos itens 9.1.1.2 e 9.1.2 do Acórdão 1672/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, com o objetivo de apurar indícios de irregularidades no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Manaus (Semsa/Manaus), caracterizados por sobrepreço em aquisições de azitromicina 500mg, de máscaras descartáveis PFF2, de testes rápidos de Covid-19, e por pagamento por plantões de enfermagem não contratados ou não executados.

Considerando que, após a realização de diligências, restaram afastados os indícios de sobrepreço, tendo em vista que a documentação apresentada demonstrou a preocupação da Semsa/Manaus com a adequação dos preços, realização de múltiplas cotações, a urgência nas aquisições, o contexto da pandemia e a volatilidade dos preços;

Considerando que, quanto ao pagamento dos plantões de enfermagem, as divergências inicialmente encontradas foram justificadas, não havendo irregularidade;

Considerando, por fim, que a análise dos fatos constatou a ausência de juntada de documento essencial à tomada de decisão, no âmbito do processo administrativo 2020.01637.01412.0.001878 - Contrato 6/2020 – Covid-19, firmado entre a Semsa/Manaus e a Coopenure Sociedade dos Enfermeiros de Urgência e Emergência do Amazonas Ltda, para prestação de serviços de enfermagem;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, incisos III, 169, inciso V, 235 e 237, inciso VI e parágrafo único, todos do Regimento Interno do TCU e com o art. 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014; no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; adotar as medidas fixadas no item 1.6 desta deliberação; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 35) ao Município de Manaus/AM; e arquivar o processo.

1. Processo TC-014.478/2022-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Município de Manaus/AM.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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. Providências: dar ciência à Secretaria Municipal de Saúde de Manaus (Sems/Manaus), CNPJ 04.461.836/0001-44, que a ausência de juntada de documento essencial à tomada da decisão administrativa, no âmbito do Processo 2020.01637.01412.0.001878 e no Contrato 6/2020, infringe o disposto no art. 29, §1º, da Lei 1997, de 18/6/2015.

ACÓRDÃO Nº 478/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação formulada pela então Secretaria de Controle Externo da Saúde deste Tribunal (SecexSaúde), sobre indícios de irregularidades ocorridas na contratação do Instituto Medizin de Saúde (Imedis) pelo Município de Guarulhos/SP, por intermédio de sua Secretaria Municipal de Saúde (SMS), via celebração dos contratos 602/2020, 802/2020 e 1102/2020 para instalação de estrutura, gerenciamento, operacionalização e execução das ações de serviço de saúde no Hospital de Campanha (HCamp) de Guarulhos para enfrentamento à Covid-19.

Considerando que este processo teve origem a partir de relatório de produção de conhecimento, elaborado pela então Secretaria do TCU no Estado de São Paulo (Sec-SP), tendo-se chegado à conclusão de haver indícios de irregularidades que deveriam ser apurados, relacionados com a contratação, em regime de dispensa de licitação, e com a execução dos contratos;

Considerando a realização de oitiva e diligências com vistas à elucidação dos fatos;

Considerando que as informações prestadas não foram suficientes para afastar as irregularidades, permanecendo: (i) ausência de especificações técnicas necessárias à execução dos serviços; (ii) ausência de planos orçamentários detalhados e de critérios de medição; (iii) indícios de direcionamento da contratação e de montagem de processo; (iv) previsão contratual de pagamento antecipado, sem justificava; (v) não atendimento às recomendações da Controladoria-Geral e da Procuradoria-Geral do Município de Guarulhos, quando das assinaturas dos termos aditivos dos contratos; (vi) ausência de providências para elidir ou minimizar os resultados das irregularidades constatadas pela fiscalização contratual;

Considerando que também foram identificadas irregularidades que geraram dano ao erário: (i) superfaturamento pelo pagamento integral dos sessenta leitos contratados (802/2020 e 1102/2020), sendo que não houve a implantação de quatro leitos; (ii) superfaturamento pelo pagamento da totalidade de profissionais previstos no contrato 1102/2020, mesmo tendo sido disponibilizados um número inferior de profissionais; (iii) inclusão de despesas que não guardam relação com os contratos analisados e pagamento de serviços expressamente excluídos dos contratos firmados;

Considerando que a unidade instrutora entendeu que a representação deve ser conhecida e considerada procedente;

Considerando que, com relação às irregularidades que não geraram dano ao erário, a unidade entendeu ser necessária a audiência dos responsáveis, nos próprios autos;

Considerando que, com relação às demais irregularidades, a unidade entendeu que o processo deve ser convertido em tomada de contas especial, cujo valor histórico devido foi calculado no total de R\$ 3.168.877,39;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 10, §1º, e 12, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, inciso III, 235, 237, incisos VI, e 252 todos do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação e considerá-la procedente; adotar as medidas elencadas no subitem 1.7 desta deliberação, de acordo com os pareceres emitidos às peças 237-239.

1. Processo TC-019.399/2021-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Instituto Medizin de Saude - Imedis (15.532.870/0001-89); Município de Guarulhos/SP (46.319.000/0001-50).



1.2. Unidade Jurisdicionada: Município de Guarulhos/SP.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Adelaine Cristina Sementille (233.960/OAB-SP), Adriana Felipe Capitani Caboclo (157.931/OAB-SP) e outros, representando Prefeitura Municipal de Guarulhos – SP; Caroline Aparecida Batista (399.300/OAB-SP) e outros, representando o Imedis.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. Determinar a realização de audiência, nos próprios autos, dos responsáveis a seguir descritos, encaminhando cópia da instrução acostada à peça 237, para que, no prazo de quinze dias, apresentem suas razões de justificativas:

a) José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16), então Secretário de Saúde do município de Guarulhos/SP, pelo cometimento das seguintes irregularidades:

a.1) ausência de especificações técnicas necessárias à execução dos serviços;

a.2) ausência de planos orçamentários detalhados;

a.3) ausência de critérios de medição;

a.4) indícios de direcionamento da contratação e de constituição dos processos administrativos apenas para aparentar a regularidade formal da contratação; e

a.5) previsão contratual de pagamento antecipado, sem a comprovação de ser esta a única alternativa para assegurar a prestação do serviço pelo Instituto Medizin de Saúde e sem a comprovação de que teria supostamente havido significativa economia de recursos;

a.6) não adoção das providências recomendadas pela Controladoria-Geral e pela Procuradoria-Geral do Município de Guarulhos, quando das assinaturas dos termos aditivos dos Contratos 602/2020, 802/2020 e 1102/2020.

b) Thais Alves Sousa (CPF 002.778.265-43), então Chefe da Seção Técnica de Contratos e Convênios, Adalberto José Mathias Pinto (CPF 346.714.238-98), então Chefe da Divisão Administrativa de Compras e Contratações, e Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-50), então Diretor do Departamento Administrativo da Saúde, pela não adoção das providências recomendadas pela Controladoria-Geral e pela Procuradoria-Geral do Município de Guarulhos, quando das assinaturas dos termos aditivos dos Contratos 602/2020 e 1102/2020.

c) Rogério Watanuki Higashi (CPF 334.173.208-01), então Diretor de Departamento de Gestão de Infraestrutura da Saúde, gestor e fiscal dos contratos, pela não adoção das providências recomendadas pela Controladoria-Geral e pela Procuradoria-Geral do Município de Guarulhos, quando das assinaturas dos termos aditivos do Contrato 802/2020, e pela não adoção de providências que minimizassem ou elidissem os resultados das irregularidades constadas pela fiscalização contratual.

d) Luís Fernando Ribeiro de Castro (CPF 293.346.288-55), então Secretário-Adjunto de Saúde de Guarulhos e fiscal dos contratos, pela não adoção de providências no sentido de elidir ou minimizar os resultados das irregularidades constatadas pela fiscalização contratual.

1.7.2. Determinar a conversão do presente processo de representação em tomada de contas especial (TCE), autorizando, desde já, a adoção das seguintes medidas:

a) realizar a citação dos responsáveis solidários José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16) e Instituto Medizin de Saúde (CNPJ 15.532.870/0001-89), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da sua ciência, apresentem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, os valores dos débitos abaixo indicados, atualizado monetariamente, nos termos da legislação vigente, em razão da irregularidades descritas:

a.1) superfaturamento devido ao pagamento de quatro leitos, sendo dois clínicos e dois de emergência, durante toda a vigência dos Contratos 802/2020 e 1102/2020, sem que eles tenham sido instalados no Hospital de Campanha de Guarulhos:



DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)
6/11/2020	1.427.146,31

a.2) superfaturamento devido ao pagamento da totalidade de profissionais previstos no Contrato 1102/2020, uma vez que dos dez enfermeiros previstos, foram disponibilizados, em média, apenas quatro profissionais, enquanto dos 45 técnicos de enfermagem previstos, foi registrada a presença de somente sete, em média:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)
6/11/2020	718.941,08

a.3) inclusão indevida das despesas afetas ao contrato mantido entre Instituto Medizin de Saúde (CNPJ 15.532.870/0001-89) e a empresa EFI Negócios e Soluções Ltda. (CNPJ 36.129.084/0001-05) na documentação atinente à prestação de contas e relação de contratos do Hospital de Campanha de Guarulhos:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)
6/11/2020	51.200,00

a.4) pagamentos por serviços expressamente excluídos dos contratos firmados pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP com o Instituto Medizin de Saúde, decorrentes da contratação adicional da empresa MS Prestadora de Serviços Médicos Eireli – ME (CNPJ 27.471.618/0001-96) por esse instituto, para disponibilização de profissionais médicos para atendimento no Hospital de Campanha de Guarulhos:

DATA DE OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)
7/4/2020	15.000,00
15/4/2020	76.500,00
29/4/2020	76.500,00
14/5/2020	77.820,00
29/5/2020	81.200,00
29/5/2020	7.760,00
14/6/2020	99.820,00
30/6/2020	107.820,00
13/7/2020	104.820,00
28/7/2020	97.820,00
16/8/2020	97.820,00
30/8/2020	117.820,00
14/9/2020	10.890,00

1.7.3. Cientificar o Ministro de Estado da Saúde acerca da conversão do presente processo em tomada de contas especial;

1.7.4. Encaminhar cópia desta decisão ao Município de Guarulhos/SP e aos responsáveis, bem como da instrução técnica que a fundamenta.



ACÓRDÃO Nº 479/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação do Deputado Federal Gustavo Gayer por meio da qual solicita ao Tribunal a abertura de investigação sobre denúncias feitas por servidores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acerca da gestão de seu presidente Márcio Pochmann (peça 1);

Considerando que o parlamentar apresentou notícias de imprensa de que os servidores, em carta aberta, expressaram profundas preocupações e insatisfação em relação à presidência da instituição, cuja gestão teria implementado “medidas desestabilizadoras, centralizadoras e prejudiciais ao bom funcionamento do Instituto”, em especial: i) a criação da Fundação IBGE+ sem autorização legislativa e sem diálogo com o corpo funcional; ii) a reformulação do estatuto do IBGE de maneira pouco transparente e sem o necessário debate com os servidores e a sociedade; iii) viagens frequentes e excessivas do presidente do IBGE a despeito de restrições orçamentárias; e iv) mudanças recentes no regime de teletrabalho (peças 1 e 9);

Considerando que este Tribunal não tem competência para fiscalizar atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública Federal, salvo se demonstrada a ocorrência, no ato administrativo analisado, de reflexos nas esferas contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial do órgão ou da entidade jurisdicionada, sob os aspectos da legalidade, legitimidade ou economicidade (Acórdão 1.317/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman);

Considerando que a alegação de falta de diálogo da presidência do IBGE em processos decisórios, como a reformulação do estatuto ou a mudança no regime de teletrabalho, não configura irregularidade administrativa, por se referir a atos discricionários de gestão, nos quais o dirigente possui margem decisória conforme critérios de conveniência e oportunidade;

Considerando que o TCU já está tratando sobre possíveis irregularidades na criação da “Fundação IBGE+” (TC 022.275/2024-0) e nos gastos com viagens do presidente do IBGE (TC 000.011/2025-8);

Considerando o não atendimento dos requisitos exigidos pelo art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, pois não foram apresentados indícios de irregularidades;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 143, incs. III e V, alínea “a”; 237 e 235 do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer da presente representação, visto que não foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e arquivar o processo, com fundamento no art. 169, inc. V, do Regimento Interno do Tribunal.

1. Processo TC-024.115/2024-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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. informar ao representante, Deputado Federal Gustavo Gayer, que o TCU já está tratando sobre possíveis irregularidades relativas à criação da “Fundação IBGE+” (TC 022.275/2024-0) e a gastos com as viagens do Presidente do IBGE (TC 000.011/2025-8).

ACÓRDÃO Nº 480/2025 - TCU - Plenário



VISTOS e relacionados estes autos de representação por equipe de auditoria no âmbito de acompanhamento das medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para combate à crise gerada pelo Coronavírus;

Considerando que a representação teve por motivação a terceirização na aquisição de bens e serviços pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), para atender ao Programa Vigiar-SUS, sem que houvesse transferência de conhecimento, contrariando o disposto nos Acórdãos 1.339/2009-TCU-Plenário e 7.102/2015-TCU- 1ª Câmara;

Considerando que os objetos escolhidos para a presente análise foram o TED 62/2020 e o Contrato 121/2020, firmado entre a Fiocruz e a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (Fiotec), e o 2º Termo de Ajuste do TC 107/2019, celebrado entre o Ministério da Saúde e a OPAS;

Considerando que foi constatada a terceirização de atividades, contratação de serviços e aquisição de bens não autorizadas na legislação de regência;

Considerando que, em relação ao TED 62/2020 e ao Contrato 121/2020, a aquisição dos kits de inovação tecnológica, no montante estimado de R\$ 6.882.519,13, serviu para equipar, na época da pandemia de Covid-19, as unidades físicas onde se desenvolviam os programas nas cinco regiões geográficas do país, assim como para contratar bolsistas para dar apoio técnico;

Considerando que, em relação ao 2º Termo de Ajuste do TC 107/2019, a falta de apresentação pela OPAS dos documentos que evidenciavam os gastos prejudicou as análises sobre as contratações e motivou a proposta de dar ciência ao Ministério da Saúde diante de falhas que violavam o entendimento firmado pelo Acórdão 360/2017-TCU-Plenário;

Considerando que, apesar das falhas identificadas, em nenhum caso foram verificados elementos a configurar dolo ou malversação de recursos;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 143, incisos III e V, e 237, inciso VI e parágrafo único, todos do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a representação, considerá-la procedente, adotar a medida prevista no item 1.6 desta deliberação e arquivar o processo.

1. Processo TC-044.725/2021-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Fundação Oswaldo Cruz; Ministério da Saúde; Secretaria de Vigilância Em Saúde e Ambiente.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. Dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

1.6.1.2. a ausência de detalhamento de despesas e de sua comprovação nos relatórios técnicos e na prestação de contas dos recursos repassados em Acordos de Cooperação Internacional fere o entendimento firmado no item 9.1.1 do Acórdão 360/2017-TCU-Plenário, a exemplo dos relatórios financeiros e prestação de contas relativos dos exercícios de 2021, 2022 e 2023 relativos ao 2º Termo de Ajuste do Termo de Cooperação 107/2019 celebrado com a OPAS;

1.6.1.2. a falta de detalhamento das despesas a cujo pagamento se destina o valor transferido a título de taxa de administração dos recursos repassados em Acordos de Cooperação Internacional fere o que estabelece o item 9.1.6 do Acórdão 360/2017-TCU-Plenário, a exemplo da taxa de administração de 5% advinda de custos indiretos relativos ao 2º Termo de Ajuste do Termo de Cooperação 107/2019 celebrado com a OPAS, cujo valor é calculado de forma global;



1.6.1.3. a falta de demonstração de remanejamento de saldos remanescentes, com dedução de valores para os termos de ajuste futuros em recursos repassados em Acordos de Cooperação Internacional, fere o entendimento preconizado no item 9.2.3 do Acórdão 360/2017-TCU-Plenário, a exemplo da existência de saldo financeiro de R\$ 9.682.007,03 no final de 2023 no 2º Termo de Ajuste do Termo de Cooperação 107/2019 celebrado com a OPAS; e

1.6.1.4. a fragilidade no controle interno no acompanhamento da execução de recursos repassados em Acordos de Cooperação Internacional fere o que estabelece o item 9.1.2 do Acórdão 360/2017-TCU-Plenário, a exemplo da não localização do plano de trabalho do 2º Termo de Ajuste do Termo de Cooperação 107/2019 celebrado com a OPAS, nos arquivos da pasta ministerial e aprovação de prestação de contas com divergência entre os relatórios financeiros e as atividades pactuadas.

ACÓRDÃO Nº 481/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de embargos de declaração opostos por Pam Membranas Seletivas Ltda. e Roberto Bentes de Carvalho contra o Acórdão 162/2025-Plenário, que não conheceu do recurso de revisão interposto contra o Acórdão 6.103/2022-2ª Câmara, por meio do qual foram julgadas irregulares as contas dos embargantes, com condenação em débito solidário e aplicação de multa individual.

Considerando que os embargos de declaração opostos conjuntamente pela empresa Pam Membranas Seletivas Ltda. e pelo Sr. Roberto Bentes de Carvalho foram rejeitados no Acórdão 9.662/2023-TCU-2ª Câmara (peças 103 e 110); que o recurso de reconsideração apresentado pelos responsáveis foi conhecido e, no mérito, improvido pelo Acórdão 5.948/2024-TCU-2ª Câmara (peças 114 e 140), e que novos embargos opostos pelos responsáveis foram rejeitados no Acórdão 7.087/2024-TCU-2ª Câmara (peças 155 e 158);

considerando que o recurso de revisão interposto contra a decisão condenatória não foi conhecido por meio do acórdão ora embargado, ante o não atendimento aos pressupostos de admissibilidade exigidos no art. 35 da Lei 8.443/1992;

considerando que os embargantes alegam a existência de contradição no Acórdão 162/2025-Plenário, uma vez que, apesar de ser matéria de ordem pública, a referida decisão não promoveu a reavaliação da incidência da prescrição nos presentes autos;

considerando, todavia, que, conforme informado no acórdão embargado, o instituto da prescrição já havia sido objeto de análise sob os critérios da Resolução-TCU 344/2022 nos Acórdãos 9.662/2023, 5.948/2024 e 7.087/2024, todos da 2ª Câmara, a teor dos Votos de peças 111 e 141 e 159, tendo-se concluído pela sua inocorrência;

considerando o disposto no art. 10, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022, no sentido de que o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de cinco anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos na resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores;

considerando, em conclusão, que os presentes embargos não atendem aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 34 da Lei 8.443/1992, estando ausente a contradição alegada;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/92 e nos arts. 143, IV, alínea “b”, e 287, do Regimento Interno, em:

a) não conhecer dos embargos de declaração opostos por Pam Membranas Seletivas Ltda. e Roberto Bentes de Carvalho contra o Acórdão 162/2025-Plenário, ante o não atendimento dos requisitos de admissibilidade;

b) encaminhar cópia desta deliberação aos embargantes.

1. Processo TC-017.127/2020-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Pam Membranas Seletivas Ltda. (05.412.977/0001-30); Roberto Bentes de Carvalho (575.651.982-34).



- 1.2. Recorrentes: Pam Membranas Seletivas Ltda. (05.412.977/0001-30); Roberto Bentes de Carvalho (575.651.982-34).
- 1.3. Unidade: Financiadora de Estudos e Projetos.
- 1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
- 1.7. Unidade Técnica: não atuou.
- 1.8. Representação legal: Marcus Vinícius Lima de Freitas (103.896/OAB-RJ), representando Roberto Bentes de Carvalho e Pam Membranas Seletivas Ltda.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 482/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de consulta formulada pelo Diretor de Gestão Portuária da PortosRio, Autoridade Portuária, sobre a possibilidade de, em uma contratação sob regime integrado, uma entidade responsável pela Praticagem sugerir alterações após a entrega do projeto básico e do projeto executivo. Essa alteração visa aprimorar o projeto e melhorar a área de manobrabilidade das embarcações, resultando em um aumento de 10% no volume de dragagem previsto nos projetos anteriormente apresentados. Questiona, ainda, se essa modificação pode ser realizada por meio da elaboração de um termo aditivo.

Considerando que o consulente não é uma das autoridades mencionadas no art. 264 do Regimento Interno do TCU, que estabelece o rol de legitimados para formular consultas sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares pertinentes às suas atribuições;

considerando que a consulta se refere a um caso concreto;

considerando os pareceres uniformes emitidos nos autos;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos art. 143, V, “a”, 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, em:

não conhecer da presente consulta, por não estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

encaminhar cópia desta deliberação e da instrução (peça 5) ao interessado;

arquivar o processo.

1. Processo TC-023.206/2024-1 (CONSULTA)

- 1.1. Unidade: Companhia Docas do Rio de Janeiro
- 1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 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 483/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 8/2024, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de São Paulo do Potengi - RN, com valor estimado total de R\$ 413.304,13 (peças 5, 6 e 13), critério de julgamento menor preço, cujo objeto é a contratação dos serviços de engenharia para execução das obras de pavimentação com drenagem superficial e urbanismo das ruas Paulino Mota da Silva, José Gomes dos Santos, Antônio Cardoso, Mamede Marques de Araújo, Manuel Cicero Coutinho, Travessa Professor Geraldo Filho, e ruas Santa Rita e Francisco Azevedo de Lima no Município de São Paulo do Potengi RN, de acordo com os Convênios 1066361- 90/888869 e 1065715-18/889142 Caixa Econômica Federal (peça 4).



Considerando que a representante, Agreste Construtora e Comércio Ltda., alega, em suma, que foi desclassificada de modo irregular, sem que lhe fosse concedida a oportunidade de comprovação da exequibilidade da proposta, conforme prevê a Lei 14.133/2021 e a própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU);

considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis;

considerando que, apesar de a representante não ter requerido a suspensão do certame e não ter apresentado explicitamente os pressupostos para adoção de medida cautelar, a unidade instrutora analisou a necessidade da medida, tendo em vista que a representante solicitou urgência na peça inicial (peça 1) e no sistema de representação;

considerando que restou afastado o pressuposto do perigo da demora, uma vez que se trata de contratação não decorrente de registro de preços, cujo contrato foi assinado em 23/1/2025, há cerca de um mês (peças 16-17);

considerando que, segundo a unidade instrutora (peça 18), está configurado o pressuposto do perigo da demora reverso, em razão do possível início da execução contratual, considerando a data de assinatura contratual (23/1/2025); e, desse modo, suspender o contrato em andamento pode gerar prejuízo aos cofres públicos com custos de mobilização da equipe de trabalho, frente à baixa diferença da proposta desclassificada e da proposta adjudicada, sendo de R\$ 6,79 para o lote 1 e de R\$ 5.294,06 para o lote 2;

considerando, por outro lado, que há plausibilidade jurídica nas alegações da representante, uma vez que, quanto à desclassificação sumária de propostas, o Tribunal, por meio dos Acórdãos 465/2024-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e 803/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, proclamou ser relativa a inexecuibilidade referida no § 4º do art. 59 da Lei 14.133/2021, estendendo o teor do Enunciado da Súmula-TCU 262, entendimento consolidado sob a égide da Lei 8.666/1993, ao Novo Estatuto de Licitações e Contratos; entendimento que foi reiterado no âmbito do Acórdão 214/2025-TCU-Plenário (Relator Ministro Jhonatan de Jesus), por meio do qual foi determinado ao TRE-AM que tomasse providências com vistas a anular as desclassificações sumárias realizadas com base em presunção absoluta de inexecuibilidade de propostas, assim como os demais atos subsequentes, e retornar o procedimento de contratação à fase de classificação/análise de propostas, concedendo às empresas que ofertaram valores inferiores ao limite estabelecido no § 4º do art. 59 da Lei 14.133/2021 a oportunidade de demonstrar a viabilidade econômica de suas propostas;

considerando, ainda, as seguintes consignações da unidade instrutora sobre o caso concreto (peça 18):

17.6. No caso concreto, o certame teve onze propostas iniciais para o lote 1 e treze, para lote 2 (peça 14, p. 2-3). Ressalta-se que a empresa contratada (L Silva L Alves Construtora Ltda) propôs inicialmente o valor de 75% do orçamento estimado para os lotes 1 (R\$ 208.092,60) e 2 (R\$ 101.885,87).

17.7. Durante a fase de disputa dos lotes 1 e 2, sete empresas ofertaram lances, porém a empresa L Silva L Alves Construtora Ltda não ofereceu lance algum. No caso do lote 1, o menor lance ofertado foi da representante em R\$ 0,01 inferior ao valor de 75% do orçamento estimado (R\$ 208.092,59), sendo esse lance negociado a R\$ 208.085,81. Além disso, outras duas licitantes reduziram seus lances a 75% do valor estimado igual a proposta inicial com a da empresa L Silva L Alves Construtora Ltda (peça 14, p. 4-5).

17.8. Quanto ao lote 2, o menor lance ofertado na disputa foi da empresa GMS Construção e Locações Ltda, no valor de R\$ 96.591,81. Depois veio o lance da representante Agreste Construtora e Comércio Ltda, em R\$ 101.885,86, além de dois lances no valor exato de 75% do orçamento estimado, igual à proposta da L Silva L Alves Construtora Ltda (peça 14, p. 5-6).

17.9. No entanto, as duas melhores propostas para os lotes 1 e 2 na fase de disputa foram desclassificadas, sem ser oportunizado por meio de diligência a demonstração de exequibilidade de suas ofertas. Desse modo, restaram empatadas as três empresas com propostas no valor de 75% do



valor estimado, cujo critério de desempate foi a realização de sorteio, do qual se consagrou vencedora a empresa L Silva L Alves Construtora Ltda (peça 14, p. 8-9). Constata-se, portanto, desobediência à jurisprudência do TCU retromencionada.

17.10. Em função do exposto, considera-se que há plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

considerando, por outro lado, e ainda em linha com a unidade instrutora, que “não foram verificados indícios de direcionamento do certame para a empresa L Silva L Alves Construtora Ltda, conforme resultados de pesquisas nos sistemas internos do TCU, como, por exemplo, busca de vínculos entre os sócios da empresa e os servidores / agentes políticos da prefeitura, bem como a relação de contratos firmados pela empresa contratada no âmbito da administração pública federal” (peça 18).

considerando, ainda, o pequeno porte do município de São Paulo do Potengi (população de 16.786 habitantes, Censo 2022), a assinatura do contrato de baixa materialidade (R\$ 309.978,47), a diferença diminuta entre as propostas desclassificadas e as propostas adjudicadas nos lotes 1 e 2 (R\$ 5.300,85) e a falta de intenção de recurso administrativo por parte das empresas desclassificadas;

considerando, a partir disso, a conclusão da unidade de que é suficiente, ao caso concreto, dar ciência dessa irregularidade, para prevenção de outras futuras, nos termos do art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, bem como no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020 e no parecer da unidade técnica, em:

- a) conhecer da representação;
- b) no mérito, considerar a representação procedente;
- c) dar ciência à Prefeitura Municipal de São Paulo do Potengi – RN sobre a seguinte irregularidade, identificada na Concorrência 8/2024, de forma a evitar a sua ocorrência em casos futuros:

- desclassificação de licitantes sem oportunizar comprovação de exequibilidade da proposta, por meio de diligência, contrariando o art. 59, IV, § 2º e § 4º, da Lei 14.133/2021; e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 465/2024-TCU-Plenário (Rel. Augusto Sherman), 803/2024-TCU-Plenário (Rel. Benjamin Zymler) e 214/2025-TCU-Plenário (Relator Ministro Jhonatan de Jesus);

- d) comunicar esta decisão à representante e à Prefeitura Municipal de São Paulo do Potengi – RN;

- e) arquivar os autos.

1. Processo TC-000.655/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de São Paulo do Potengi - RN.

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Marcio Rodrigo Pereira de Almeida (16090/OAB-RN), representando Agreste Construtora e Comercio Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 484/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90033/2024, sob a responsabilidade de Centro Logístico da Aeronáutica – MD/CA, com valor estimado de R\$ 88.145.415,45, cujo objeto é a contratação de serviços de Suporte Logístico integrado para a frota de 02 (duas) aeronaves EMBRAER 190 IGW (FAB 2590-



SN:19000214 e FAB 2591- SN:19000277) e seus equipamentos, da Força Aérea Brasileira (FAB), denominadas VC-2.

Considerando que a representante, Digex Aircraft Maintenance Ltda., alegou, em suma, que: a) foi inabilitada de forma injusta; b) o pregoeiro inovou e estabeleceu novas condições e requisitos que não constavam do instrumento convocatório; e c) a proposta da Embraer foi aceita com valores de homem-hora superiores aos previstos no edital (detalhes à peça 57);

considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis;

considerando, por outro lado, que, quanto ao item “a” acima referido, a unidade instrutora afirmou que “não prospera a alegação de que houve diferenciação entre os licitantes devido ao número de diligências realizadas”, uma vez que “caso não haja mais a necessidade de complementação de informações, não é necessária a realização de diligências adicionais apenas para equalizar com o número de diligências realizadas com outro licitante” (peça 57);

considerando que, em relação ao item “b”, a unidade instrutora assentou que “não prospera a alegação da representante de que houve violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois não houve inovação ou estabelecimentos de novas condições e requisitos no curso do certame, que não estavam previstos no instrumento convocatório”, bem como que, “conforme análise feita no Parecer Técnico 5/TTEC-C5/2024, foram identificados, em cada atestado apresentado, os motivos pelo quais foi considerado o não atendimento da qualificação técnica” (peça 57);

considerando que, em relação ao item “c”, a unidade instrutora asseverou que “todos os itens foram negociados por valores abaixo ao valor estimado. Assim, não se verifica nenhuma irregularidade em relação aos valores aceitos no certame” (peça 57);

considerando, em conclusão, que, de acordo com a unidade instrutora, não há a plausibilidade jurídica nas alegações da representante, em que pese estar presente o perigo da demora, sendo possível, desde logo, a avaliação quanto ao mérito da presente representação, considerando-a improcedente (peça 57);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, em:

- a) conhecer da representação;
- b) indeferir o pedido de adoção de medida cautelar;
- c) no mérito, considerar a representação improcedente;
- d) comunicar esta decisão à representante e ao Centro Logístico da Aeronáutica – MD/CA;
- e) arquivar os autos.

1. Processo TC-003.489/2025-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Centro Logístico da Aeronáutica – MD/CA.

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Pak Sang Ki e Luiz Simantob (62791/OAB-SP), representando Digex Aircraft Maintenance Ltda. – Em Recuperação Judicial.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 485/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Dispensa Eletrônica Emergencial 90003/2024, sob a responsabilidade do Hospital Federal do Andaraí (HFA), com valor mensal máximo estimado de R\$ 1.407.477,60, cujo objeto é a prestação



continuada de serviços de entrega, organização e guarda de documentos, auxílio à locomoção de pacientes, recepção, atendimento, secretariado e outros de natureza administrativa e operacional.

Considerando que a representante, CNS Nacional de Serviços Ltda., alegou, em suma, que a proposta vencedora, da empresa Espaço Serviços Especializados, contém erros significativos (omissão do adicional de insalubridade e aplicação indevida da desoneração da folha de pagamento), o que resultou em um preço final não realista, violando os princípios da legalidade, isonomia e moralidade administrativa;

considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis;

considerando que, em manifestação preliminar, a unidade instrutora propôs oitiva prévia do HFA, medida essa por mim acatada, tendo em vista as seguintes constatações (peça 60):

“a) na proposta de preços final (peça 9), já com a correção relativa ao percentual de FGTS, não foi incluído o adicional de insalubridade para almoxarife diarista (peça 9, p. 4), auxiliar de almoxarife diarista (peça 9, p. 8), maqueiro diarista (peça 9, p. 10), maqueiro plantonista diurno (peça 9, p. 12), maqueiro plantonista noturno (peça 9, p. 14), mensageiro (peça 9, p. 16), operador de máquina copiadora (peça 9, p. 18), recepcionista diarista (peça 9, p. 20), recepcionista plantonista diurno (peça 9, p. 22), recepcionista plantonista noturno (peça 9, p. 24), técnico secretariado diarista (peça 9, p. 26), técnico secretariado plantonista diurno (peça 9, p. 28) e operador telefonia diarista (peça 9, p. 32, 34, 36 e 38);

b) para todas as categorias profissionais da proposta final (peça 9), a rubrica INSS está zerada em razão de Desoneração da Folha de Pagamento (submódulo 2.2, A), bem como não existe o item INSS no Módulo 6 - C (Tributos);”

considerando que, em relação aos pressupostos da medida cautelar pleiteada, resta afastado o perigo da demora, pois a dispensa eletrônica em tela está suspensa em razão de mandado de segurança, e está presente o perigo da demora reverso porque o objeto da contratação é essencial às atividades finalísticas da unidade hospitalar;

considerando que, quanto ao suposto aceite de proposta com vícios na planilha de custos e formação de preços, a unidade instrutora esclareceu que (peça 60):

“24. Diferente do alegado pelo representante, quanto aos percentuais referentes aos adicionais de insalubridade previstos na CCT RJ001023/2024, utilizada pela Espaço Serviços Especializados, o adicional de insalubridade foi inserido em sua planilha de custos para a mesma categoria prevista no edital, de técnico em secretariado diarista, e no mesmo percentual previsto no instrumento convocatório, de 40% (peça 41, p. 521).

[...]

30. Nesse sentido, considerando que o HFA, como órgão destinatário do item 9.5 do Acórdão 1496/2023-TCU-Plenário, no caso concreto, informou, quando da resposta à oitiva (peça 40, p. 4-5), que em eventuais casos de necessidade de emissão de laudo para área específica a ser considerada a documentação pertinente será obtida até a contratação, entende-se não se confirmar o suscitado pelo representante quanto ao ponto suscitado;”

considerando que, no que concerne à adequação da Planilha de Custos e Formação de Preços final apresentada pela empresa Espaço Serviços Especializados Ltda. às orientações relativas à Desoneração da Folha de Pagamento expedidas por este Tribunal nos acórdãos 2859/2013-Plenário e 1212/2014-Plenário, a unidade instrutora aduziu o seguinte (peça 60):

“41. Conclui-se, diante do exposto, que a previsão de incidência dos encargos, que afinal são regulados por legislação de natureza tributária, encontrava-se de acordo com as normas em vigor



quando da publicação do edital e quando da disputa, passando a haver incidência de novos valores de alíquota para tais custos a partir de 1/1/2025, o que alcançará a eventual data de contratação.

42. Nesse sentido, não se identificando irregularidade quando do procedimento adotado pelo HFA, não se configura, portanto, o alegado pela empresa representante, cabendo à administração do HFA verificar oportunamente, até a assinatura do contrato, os índices de alíquota aplicáveis ao novo instrumento, no caso de vir a ser feita a respectiva assinatura pelas partes, os quais passarão a ser objeto da regular fiscalização da execução contratual;”

considerando, ainda, as seguintes consignações da unidade instrutora, que, em conjunto com o que já se expôs, permitiram a avaliação quanto ao mérito da presente representação, considerada improcedente (peça 60):

“47. Cabe por fim considerar que, após a análise inicial, tendo sido possível obter informações mais precisas da sessão pública realizada, verifica-se que a diferença entre os lances ofertados pela empresa Espaço Serviços Especializados e pela representante, CNS Nacional de Serviços, foi de R\$15.378,20 (0,5%). Além disso, houve disputa intensa, com sucessivos lances entre os participantes (peça 59, p. 5-6), com aparente expressiva indicação de economicidade, haja vista valor mensal da proposta vencedora de cerca de R\$ 1 milhão/mês, face valor estimado para a contratação, de cerca de R\$ 1,4 milhão/mês.

48. Como, em especial, a diferença de valor entre os lances apresentados pela vencedora e pela representante é de cerca de R\$ 15 mil/mês, e face a grande necessidade da contratação, consoante afirmado pela administração, entende-se que não resta indicado maior interesse público na continuidade da atuação deste Tribunal a respeito;”

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, em:

- a) conhecer da representação;
- b) indeferir o pedido de adoção de medida cautelar;
- c) no mérito, considerar a representação improcedente;
- d) comunicar esta decisão à representante; ao Hospital Federal do Andaraí; ao Juízo da 28ª Vara Federal do Rio de Janeiro, em referência ao processo 5098382-31.2024.4.02.5101/RJ (Mandado de Segurança Cível), para conhecimento; e à Secretaria Municipal de Saúde do Município do Rio de Janeiro, para conhecimento e adoção de eventuais medidas que entender cabíveis;
- e) arquivar os autos;

1. Processo TC-026.440/2024-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Hospital Federal do Andaraí (00.394.544/0201-00).

1.2. Unidade: Hospital Federal do Andaraí.

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Marcello Rocha de Luna Freire (066.766/OAB-RJ), representando CNS Nacional de Serviços Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 486/2025 - TCU - Plenário



VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, em face da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, diante de possível omissão de servidores em apurar supostas irregularidades praticadas por empresas que receberam outorga federal para operar no Brasil como casas de apostas de quota fixa;

Considerando que o denunciante alega, em suma, que a SPA estaria sendo omissa em apurar seus relatos segundo os quais três agentes operadores (casas de apostas/bets) não teriam atendido a requerimento de anulação de suas apostas, não obstante ser diagnosticado com ludopatia (vício em jogos de azar);

Considerando, contudo, que a denúncia não se faz acompanhada de indícios das irregularidades narradas (laudo médico sobre a alegada condição de saúde, notificação das casas de apostas, etc.);

Considerando que já tramitam neste Tribunal de Contas ações de controle afetas às apostas de quota fixa, a exemplo dos processos TCs 023.126/2024-8 (representação), 026.536/2024-2 (acompanhamento) e 024.852/2024-4 (levantamento), todos sob relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal 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 por não atender aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos termos dos arts. 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) informar o denunciante sobre a prolação do presente Acórdão bem como acerca da existência de processo que tem por objetivo verificar o adequado cumprimento da legislação afeta às apostas de quota fixa por parte da Secretaria de Prêmios e Apostas (TC 026.536/2024-2);

c) levantar o sigilo do processo, com exceção das peças que possam identificar a pessoa do 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-003.123/2025-1 (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. Órgão: Secretaria de Prêmios e Apostas.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 487/2025 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia, com pedido de medida cautelar, referente à licitação para concessão da BR-364/RO, a cargo da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), sob alegação de falta de transparência e de participação social, além de redução do escopo de duplicação da rodovia conforme estudos do Dnit;

Considerando que apesar do informante não constar no rol de legitimados para representar ao TCU, a matéria pode ser conhecida e apreciada como denúncia, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;



Considerando que o Relatório Final da Audiência Pública 13/2021 menciona a realização de sessões públicas em Brasília-DF, Cuiabá-MT, Vilhena-RO e Porto Velho-RO, com o envio de convites às autoridades e aos interessados nesses municípios, tendo sido recebidas e processadas 121 manifestações (peça 13);

Considerando que o TCU já analisou os estudos para desestatização do trecho em questão no TC 002.926/2024-5, tendo expedido determinações e recomendações à ANTT no Acórdão 1.373/2024-Plenário, de 10/7/2024;

Considerando que a unidade técnica não identificou irregularidade na limitação da extensão dos segmentos a serem duplicados, estando adequados ao nível tarifário do projeto concessório, segundo os estudos apresentados;

Considerando que a proposta uníssona da AudRodoviaAviação é no sentido de conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la improcedente (peças 16 e 17);

Considerando que, de fato, o processo encontra-se suficientemente instruído para a decisão de mérito;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, III, 235 e 276 do Regimento Interno do TCU, em conhecer da denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente, indeferir o pedido de medida cautelar, bem como notificar o denunciante e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) a respeito do presente acórdão.

1. Processo TC-003.384/2025-0 (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: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

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

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 488/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por H8 ALS Indústria Aeronáutica Ltda. em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90014/2024, sob a responsabilidade do Centro Logístico da Aeronáutica – Celog/MD/CA, com valor estimado de R\$ 71.715.745,05, cujo objeto é a aquisição continuada de material de apoio logístico, na modalidade sob demanda, aplicados nas aeronaves T-27 TUCANO (EMB-312);

Considerando que a representante alega, em suma, que o órgão licitante teria demonstrado dificuldades na compreensão da Lei 14.133/2021, resultando em inconsistências na descrição de exigências editalícias, mormente as afetas às qualificações técnico-profissional e técnico operacional;

Considerando que restou evidenciada a não apresentação de pedido de impugnação às cláusulas editalícias por parte de nenhuma empresa participante da licitação;

Considerando que todos os nove pedidos de esclarecimentos sobre itens do edital, apresentados pelas empresas licitantes, foram respondidos pela unidade jurisdicionada;

Considerando que as questões suscitadas na representação dizem respeito a técnicas de escrita, suscetíveis de serem esclarecidas mediante solicitação tempestiva à unidade jurisdicionada, não sendo revestidas de potencial de irregularidade;

Considerando que o valor homologado na licitação (R\$ 65.019.088,46) é inferior ao estimado pela Administração (R\$ 71.715.745,05);



Considerando que a descrição das cláusulas editalícias não impede a completa compreensão das necessidades da unidade jurisdicionada, nem a completa compreensão dos direitos e deveres das empresas interessadas em participar da competição; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 18-20,

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

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) informar a prolação do presente Acórdão ao Centro Logístico da Aeronáutica e à representante; e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-003.138/2025-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Centro Logístico da Aeronáutica.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representante: H8 ALS Indústria Aeronáutica Ltda. (CNPJ: 03.619.857/0001-82).

1.6. Representação legal: Moises Bentivoglio, representando H8 ALS Indústria Aeronáutica Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 489/2025 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Rayssa Godoy Régis e Silva em face de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 68/2022, celebrado entre o Município de Garanhuns (PE) e Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., cujo objeto é a gestão de frota de veículos automotores da Municipalidade;

Considerando que a representante alega, em suma, que o referido Contrato teria sido celebrado mediante a utilização indevida de recursos do Fundo Nacional de Saúde; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 29-30, nos quais resta evidenciado que os recursos empregados na avença pertencem ao erário municipal, inexistindo qualquer indicação de aplicação de recursos oriundos de fonte federal,

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 representação, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

b) encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco cópia do presente processo, bem como deste Acórdão, para que avalie a conveniência e a oportunidade de promover ação de controle acerca dos fatos ora relatados;

c) informar a prolação do presente Acórdão à representante; e

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



1. Processo TC-025.958/2024-0 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Município de Garanhuns (PE).
- 1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representante: Rayssa Godoy Régis e Silva (CPF: 075.885.454-45).
- 1.6. Representação legal: Cayo Cesar do Amaral Galvao (39698/OAB-PE), representando Rayssa Godoy Regis e Silva.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 490/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) quanto à viabilidade de consulta técnico-jurídica no que concerne aos aspectos voltados às licitações de obras em trâmite naquele tribunal.

Considerando que o requerimento foi autuado como consulta, mas a essência do requerimento apresentado pelo TJBA versa sobre solicitação de colaboração técnica na temática de contratação de obras públicas, notadamente quanto às licitações de obras conduzidas por aquele tribunal, de forma que o expediente foi encaminhado para análise desta unidade técnica, AudUrbana, em função de sua especialização no tema;

considerando que tanto o art. 264 do Regimento Interno do TCU, que trata das hipóteses de resposta a consulta, quanto o art. 232, que trata de solicitações de informações e de realização de auditorias e fiscalizações, demonstram que o pedido em análise não se enquadra nas hipóteses previstas, de forma que não é possível conhecer da consulta ou mesmo, alternativamente, de solicitação;

considerando que, como forma de contribuição, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica iniciou interlocução com o TJBA;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer da consulta; dar ciência deste acórdão e da instrução à peça 4 ao consulente; e arquivar o processo.

1. Processo TC-008.319/2023-5 (CONSULTA)
- 1.1. Órgão/Entidade: Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.
- 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 Urbana e Hídrica (AudUrbana).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 491/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 5/2020, promovido pelo Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Coffito), com vistas à contratação de empresa para a locação de sistema eletrônico de votação pela internet nas eleições do Crefito-3.

Considerando que a denúncia deve ser conhecida, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;



considerando que a parte denunciante suscitou, em síntese, que: i) a Resolução Coffito 519/2020 violaria o art. 14 da CF e o art. 3º da Lei 6.366/1975 ao admitir a votação eletrônica; ii) o edital do Pregão Eletrônico 5/2020 não teria exigido comprovação de habilitação das empresas contratadas pelas autoridades competentes; iii) os custos da eleição on-line do Crefito-3 teriam sido muito superiores aos das eleições anteriores presenciais; iv) haveria suposto conluio entre licitantes e pregoeiro; e (v) a guarda do banco de dados do Crefito-3 estaria sob responsabilidade de gerente de TI sem concurso público, o que poderia comprometer a lisura do pleito;

considerando que as eleições eletrônicas têm sido adotadas por diversos conselhos profissionais brasileiros, amparadas em normas internas de cada entidade e com vistas a otimizar a participação, a segurança e a transparência do processo eleitoral;

considerando que não há exigência legal de certificação ou habilitação específica perante autoridades governamentais para empresas que realizam eleições pela internet em entidades de classe;

considerando que o valor despendido na contratação (R\$ 383.875,00) não caracteriza, por si só, superfaturamento ou sobrepreço, não havendo elementos que sustentem eventual irregularidade quanto aos custos da eleição on-line ou conluio entre licitantes e pregoeiro;

considerando a inexistência de elementos que corroborem a tese de que a guarda do banco de dados ou a nomeação do gerente de TI, sem concurso público, teria comprometido a lisura das eleições;

considerando que não restaram configurados o perigo da demora ou a plausibilidade jurídica necessários à concessão de medida cautelar, tendo em vista que o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 5/2020 foi regularmente assinado e executado, bem como não se verificou risco iminente de prejuízo ao erário;

considerando que, de acordo com as análises empreendidas pela unidade instrutora (peça 11), as alegações apresentadas pelo denunciante se mostraram improcedentes;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, na forma dos arts. 143, inciso V, alínea “a”, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, bem como de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

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

indeferir o pedido de concessão de medida cautelar, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários à sua adoção;

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;

deferir o pedido de vista e cópia dos autos formulado pelo denunciante (identidade preservada), nos exatos termos do art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020;

informar ao denunciante acerca desta deliberação;

arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso I, c/c o art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-025.573/2024-1 (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. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 3ª Região (SP).

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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



- 1.7. Representação legal: Noe Ferreira Porto (265783/OAB-SP), representando o denunciante.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 492/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de pedido de reexame interposto pela empresa Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. no qual requer sua habilitação como interessada no processo e a reforma dos Acórdãos 1495/2024 e 2441/2024 - Plenário, proferidos em sede de denúncia e embargos de declaração, que não reconheceram sua legitimidade para intervir no processo e determinaram o arquivamento do processo.

A denúncia tratava de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), relacionadas a critérios e fixação de valores para aplicação e cobrança de Tarifas Aeroportuárias de Armazenagem e Capatazia sobre cargas a serem importadas ou em situações especiais.

Considerando a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que o "interessado deverá demonstrar, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo", conforme disposto no art. 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

considerando que a mera invocação de interesse público genérico não é suficiente para configurar interesse processual, sendo necessário demonstrar concretamente lesão a direito subjetivo próprio;

considerando que a empresa Aurora da Amazônia Terminais e Serviços Ltda. fundamentou sua legitimidade na Portaria Regulatória 219/GC-5/2001 e no Acórdão 1.495/2024 - Plenário, alegando violação ao princípio da isonomia e prejuízo às empresas que operam em zonas secundárias, sem, contudo, demonstrar relação direta e específica com o presente processo;

considerando que a alegação de que o apelo suporta o interesse público já foi examinada no voto condutor do Acórdão 2441/2024 – Plenário, restando esclarecido que o interesse primário da recorrente “é discutir o valor da tarifa que lhe é exigida e que acredita ser de valor elevado. Apenas de forma secundária estaria o interesse público, que consiste nas consequências dessa tarifa para os usuários”;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica pelo não conhecimento do pedido de reexame;

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. 48 da Lei 8.443/1992 e 146 e 282 do Regimento Interno do TCU, em não conhecer do pedido de reexame, em razão da ausência de legitimidade e de interesse recursal, e em informar o conteúdo desta deliberação e da instrução à peça 50 à Agência Nacional de Aviação Civil e à recorrente.

1. Processo TC-029.147/2022-0 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Apenso: 018.640/2024-9 (SOLICITAÇÃO)
 - 1.2. Recorrente: Aurora da Amazonia Terminais e Serviços Ltda. (04.694.548/0001-30).
 - 1.3. Unidade: Agência Nacional de Aviação Civil.
 - 1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
 - 1.7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
 - 1.8. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28108), Tayssa Rosa Nogueira Terra (OAB/DF 64866) e outros, representando Aurora da Amazonia Terminais e Serviços Ltda; Patrícia Guercio Teixeira Delage (OAB/MG 90459), Tathiane Vieira Viggiano Fernandes (OAB/DF 27154) e outros, representando o denunciante.



1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 493/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento do cumprimento de determinações constantes dos Acórdãos 2.909/2021-TCU-Plenário e 2.899/2020-TCU-Plenário, relatados pelo Ministro Bruno Dantas, referentes às medidas de resposta à crise da Covid-19, no contexto do Programa Coopera.

Considerando que as determinações constantes do subitem 9.2 do Acórdão 2.909/2021-TCU-Plenário foram direcionadas ao então Ministério da Cidadania (atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome), especificamente à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e à Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad), objetivando a revisão de indícios de pagamentos em desconformidade com as regras do Auxílio Emergencial 2021 (AE2021), sendo que a análise deste primeiro ciclo de monitoramento evidenciou ações concretas de gestão, com trinta notas técnicas elaboradas pela Dataprev e classificação das ocorrências em “Dentro da Regra”, “Temporalidade” ou “Melhoria”;

Considerando que, conforme verificado, os gestores atuaram sobre o conjunto de indícios apontados, resultando em percentual residual de irregularidades (aproximadamente 16% associados a beneficiários do Programa Bolsa Família e 11% para o público CadÚnico/ExtraCad), o que se torna ainda mais diminuto diante do encerramento do pagamento do auxílio emergencial;

Considerando que, por essa razão, considera-se cumprida a determinação do item 9.2 do Acórdão 2.909/2021-TCU-Plenário;

Considerando que as determinações constantes dos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.899/2020-TCU-Plenário (TC 036.803/2020-0) referem-se à revisão de indícios de possível recebimento indevido do Auxílio Emergencial por candidatos nas eleições de 2020 com patrimônio superior aos limites legais e outras inconsistências correlatas (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada - BPC e instituidor de pensão), tendo o então Ministério da Cidadania e o INSS adotado as providências cabíveis, inclusive bloqueio, cancelamento, encaminhamento aos municípios (Bolsa Família) e cadastramento em sistemas de apuração (MOB Digital do INSS);

Considerando que se evidenciaram, assim, as medidas concretas para correção e enfoque do benefício, o que enseja considerar cumpridas as determinações referidas do Acórdão 2.899/2020-TCU-Plenário;

Considerando a proposta de apensar este processo ao TC 016.834/2020-8, no qual se iniciou o acompanhamento especial das ações de resposta à crise do Coronavírus (Programa Coopera), bem como o encerramento deste feito;

Considerando as razões expostas na instrução da unidade técnica (peças 55-57) e o alinhamento desta relatoria às conclusões apresentadas,

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea “a”, c/c o art. 243 do Regimento Interno, e de acordo com o parecer emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em:

considerar cumprida a determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 2.909/2021-TCU-Plenário;

considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.899/2020-TCU-Plenário;

apensar o presente processo ao TC 016.834/2020-8;

informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Previdência Social, ao Ministério da Cidadania, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Procuradoria-Geral Eleitoral do Ministério Público Federal, à Caixa Econômica Federal e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência o teor desta deliberação;

encerrar este monitoramento, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.



1. Processo TC-002.479/2024-9 (MONITORAMENTO)
 - 1.1. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
 - 1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.3. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
 - 1.4. Representação legal: não há.
 - 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 494/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de Relatório de Monitoramento destinado a verificar o cumprimento do subitem “c.3” do Acórdão 1.591/2021-TCU-Plenário, conforme deliberado pelo Acórdão 2.035/2024-TCU-Plenário, no que concerne às providências para a adequação das instalações físicas dos almoxarifados do Instituto Nacional do Câncer José Alencar Gomes da Silva (Inca) e do Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE).

Considerando que, por meio do Acórdão 2.035/2024-TCU-Plenário, foi considerado cumprido o subitem “c.1” e o subitem “c.2” do Acórdão 1.591/2021-TCU-Plenário, e parcialmente cumprido o subitem “c.3” desse mesmo acórdão, fixando-se prazo improrrogável de 120 dias para que a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde adotasse medidas tendentes a sanar as deficiências de infraestrutura no HFSE;

considerando que, em nova análise realizada neste monitoramento, o Ministério da Saúde não apresentou elementos que evidenciem o efetivo cumprimento das providências pendentes quanto às melhorias na área de circulação do setor de farmácia do HFSE;

considerando que o Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE) encontra-se em possível processo de fusão com o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (HUGG), conforme disposto no Acordo de Cooperação/Ministério da Saúde 16/2024, firmado com a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), circunstância capaz de alterar, substancialmente, a gestão e o controle administrativo do HFSE, inclusive quanto à necessária adequação de instalações físicas (peça 133);

considerando o cenário de reestruturação dos hospitais federais instalados na cidade do Rio de Janeiro, o que inviabiliza a adoção de novas providências de fiscalização sobre o HFSE, nesta oportunidade, ante a ausência de perspectivas claras de execução imediata de ajustes em suas instalações físicas;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, e 243 do Regimento Interno/TCU, e de acordo com o parecer emitido nos autos, em:

a) considerar prejudicado o cumprimento do subitem 9.4 do Acórdão 144/2020-TCU-Plenário, reiterado pelo subitem “c.3” do Acórdão 1.591/2021-TCU-Plenário, em relação ao Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), ante o atual cenário de reestruturação dos hospitais federais no Rio de Janeiro e a possível fusão do HFSE com o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (HUGG);

b) encaminhar cópia desta deliberação ao Departamento de Gestão Hospitalar (DGH) do Ministério da Saúde, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), para ciência dos fatos aqui tratados, tendo em vista o Acordo de Cooperação/Ministério da Saúde 16/2024;

c) apensar em definitivo os presentes autos ao TC 006.475/2017-5, com fundamento no art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.

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

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



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

1.3. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 495/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 931/2012 – TCU - Plenário, em razão de irregularidades relacionadas à execução do Contrato de Repasse 0231314-61 (Siafi 602676), celebrado entre o Município de Aracati/CE e o Ministério das Cidades, com a interveniência da Caixa Econômica Federal, cujo objeto se refere à pavimentação de ruas, com transferência de R\$ 136.500,00, provenientes da União.

Considerando que por meio do Acórdão 832/2019-TCU-Plenário, dentre outras medidas, foram julgadas irregulares as contas dos Srs. Expedito Ferreira da Costa, André Luiz de Sousa e Silva, Arthemisio Asevedo Junior, Antônio César Coe Pinto, Hugoberto Ferreira Teles, Cesário Feitosa de Sousa, Álvaro Marques de Oliveira Rodrigues, José Neto de Castro, Francisca Laedina Alves Gomes Maia, Lidiane Barbosa da Silva e Paulo Sergio Xavier Nogueira, bem como da empresa Falcon Construtora e Serviços Ltda. e do sócio Rodrigo Coelho Mota; da empresa Êxito Construções e Empreendimentos Ltda. e da sócia Claudiana Barbosa de Almeida; e da empresa Pratika Incorporações Ltda. e do sócio Francisco Monte Morais (subitem 9.1), além de condená-los solidariamente ao pagamento dos respectivos débitos da seguinte forma:

a) subitem 9.1.1. responsáveis solidários: Expedito Ferreira da Costa, André Luiz de Sousa e Silva, Arthemisio Asevedo Junior, Hugoberto Ferreira Teles, Cesário Feitosa de Sousa, Álvaro Marques de Oliveira Rodrigues, José Neto de Castro, Francisca Laedina Alves Gomes Maia, Lidiane Barbosa da Silva e Paulo Sergio Xavier Nogueira, bem como a empresa Falcon Construtora e Serviços Ltda. e o sócio Rodrigo Coelho Mota; a empresa Êxito Construções e Empreendimentos Ltda. e a sócia Claudiana Barbosa de Almeida; e a empresa Pratika Incorporações Ltda. e o sócio Francisco Monte Morais:

Data da ocorrência	Valor original do débito (R\$)
27/8/2008	41.720,14
27/11/2008	49.983,20

b) subitem 9.1.2. responsáveis solidários: Expedito Ferreira da Costa, André Luiz de Sousa e Silva, Arthemisio Asevedo Junior, Antônio César Coe Pinto, Cesário Feitosa de Sousa, Álvaro Marques de Oliveira Rodrigues, José Neto de Castro, Francisca Laedina Alves Gomes Maia, Lidiane Barbosa da Silva e Paulo Sergio Xavier Nogueira, bem como a empresa Falcon Construtora e Serviços Ltda. e o sócio Rodrigo Coelho Mota; a empresa Êxito Construções e Empreendimentos Ltda. e a sócia Claudiana Barbosa de Almeida; e a empresa Pratika Incorporações Ltda. e o sócio Francisco Monte Morais:

Data da ocorrência	Valor original do débito (R\$)
18/3/2009	44.452,42

Considerando que no bojo do aludido julgado o Plenário do TCU também acordou em (i) aplicar individualmente a todos os responsáveis anteriormente condenados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (subitem 9.2); (ii) declarar a inidoneidade de Pratika Incorporações Ltda. e das demais empresas arroladas para participar, pelo prazo de cinco anos, de licitação que envolva recursos públicos federais, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/92 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU (subitem 9.4); e (iii) considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. Expedito Ferreira da Costa, André Luiz de Sousa e Silva, Arthemisio Asevedo Junior, Antônio César Coe Pinto, Hugoberto Ferreira Teles, Cesário Feitosa de Sousa, Álvaro Marques de Oliveira Rodrigues, José Neto de Castro, Francisca Laedina Alves Gomes Maia, Lidianne Barbosa da Silva, Paulo Sergio Xavier Nogueira, Rodrigo Coelho Mota, Claudiana Barbosa de Almeida e Francisco Monte Moraes, e inabilitá-los, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU (subitem 9.5);

Considerando que os Srs. André Luiz de Sousa e Silva, Paulo Sergio Xavier Nogueira e Antônio Cesar Coe Pinto interpuseram recursos de reconsideração, os quais foram apreciados pelo Acórdão 242/2021 – TCU – Plenário, em que o Tribunal acordou, em suma, em: (i) conhecer dos recursos de André Luiz de Sousa e Silva e de Paulo Sergio Xavier Nogueira e negar-lhes provimento; (ii) conhecer do recurso de Antônio Cesar Coe Pinto e dar-lhe provimento; (iii) excluir a responsabilidade de Antônio Cesar Coe Pinto pelo débito solidário constante do item 9.1.2 do Acórdão 832/2019-Plenário; (iv) excluir a multa aplicada a Antônio Cesar Coe Pinto pelo item 9.2 do Acórdão 832/2019 Plenário; (v) tornar sem efeito a inabilitação de Antônio Cesar Coe Pinto para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, declarada pelo item 9.7 do Acórdão 832/2019-Plenário; e (vi) julgar regulares as contas de Antônio Cesar Coe Pinto e dar-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992;

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) (peça 692) informa que a empresa Pratika Incorporações Ltda. se encontra extinta por encerramento da liquidação voluntária desde 14/5/2010, nos termos do art. 51, §3º, do Código Civil, conforme certidões expedidas pela Receita Federal do Brasil (peça 684) e pela Junta Comercial do Estado do Ceará (peça 687), momento que é anterior, portanto, às citações da referida empresa, ocorridas, respectivamente, em 2/8/2012 (peça 42) e 31/7/2017 (peça 239);

Considerando a pertinência da proposta da AudTCE à peça 692, que contou com anuência do dirigente da unidade técnica (peça 693), no sentido de declarar, de ofício, a nulidade da citação da empresa Pratika Incorporações Ltda., bem como dos atos processuais dela decorrentes, incluindo o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação da responsável ao ressarcimento de débito solitário, bem assim ao pagamento de multa individual e a sujeição à sanção de inidoneidade;

Considerado que também é devida a aplicação por analogia ao presente caso do disposto no art. 3º, §2º, da Resolução TCU 178/2005, que prevê a revisão de ofício do acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação, conforme sugerido em pronunciamento da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (peça 688);

Considerando o Parecer do MPTCU, à peça 696, que anui à proposta formulada pela AudTCE, de modo que seja declarada a nulidade da citação da empresa Pratika Incorporações Ltda. e dos desdobramentos desse ato, incluindo o julgamento de suas contas pela irregularidade, sua condenação em débito, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 e a declaração de inidoneidade para participar de licitações que envolva recursos federais (itens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.2 e 9.4 do Acórdão 832/2019-Plenário);

Considerando ainda o posicionamento do MTCU no aludido parecer no sentido de afastar a possibilidade de citação dos sócios da empresa em tela, possivelmente beneficiados com o partilhamento do ativo remanescente da pessoa jurídica extinta, tendo em vista que o tempo decorrido desde a ocorrência dos fatos apurados nestes autos implicaria em prejuízo ao pleno exercício do



contraditório e da ampla defesa desses potenciais sucessores (Acórdãos 6856/2016-Segunda Câmara e 1281/2015-Segunda Câmara);

Considerando os precedentes dos Acórdãos 2.752/2022-TCU-1ª Câmara e 3.009/2024-TCU-1ª Câmara;

Considerando, outrossim, ser acertado o entendimento da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos à peça 695, que, ao analisar requerimento encaminhado pelo Sr. Expedido Ferreira da Costa (peça 694) no qual pugnou que a análise do trânsito em julgado tomasse como referência o Acórdão 832/2019-Plenário, porquanto não se inclui entre os responsáveis que interpuseram recursos de reconsideração, considerou pertinentes as conclusões contidas no atestado do caráter definitivo do julgado de que o parâmetro de cômputo do trânsito em julgado seja o Acórdão 242/2021 – TCU – Plenário, que apreciou os recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. André Luiz de Sousa e Silva, Paulo Sergio Xavier Nogueira e Antônio Cesar Coe Pinto, por ser decorrente da própria redação do subitem 3.1 do exame de admissibilidade realizado pela Secretaria de Recursos (Serur) (peças 421 a 423), bem assim do art. 53, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014, que contou com anuência expressa da Relatora dos recursos, Ministra Ana Arraes, consoante Despacho à peça 426, e assim dispôs:

3.1 conhecer do recurso de reconsideração interposto por André Luiz de Sousa e Silva, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.2, 9.3, 9.5 e 9.6 do Acórdão 832/2019-TCU Plenário e os estendendo para os demais devedores solidários [em que se inclui o Sr. Expedido Ferreira da Costa], com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992;

Considerando, por fim, que no âmbito do processo de Recolhimento Administrativo Parcelado (TC 021.770/2024-7) foi apreciado pedido de parcelamento do débito e multa imputados ao Sr. Expedido Ferreira da Costa, o qual, consoante Acórdão 2.681/2024 - TCU – Plenário, foi deferido, cujos recolhimentos encontram-se sendo regularmente realizados conforme comprovantes juntados àqueles autos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 174, 175 e 176 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 143, I, “b”, do RI/TCU, em:

a) declarar de ofício a nulidade da citação da empresa Pratika Incorporações Ltda. (extinta e liquidada), bem como dos atos dela decorrentes, incluindo o julgamento pela irregularidade das suas contas e a condenação ao ressarcimento de débito solidário, ao pagamento de multa individual e a declaração de inidoneidade para participar de licitações que envolva recursos federais;

b) tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.2 e 9.4 do Acórdão 832/2019-Plenário, apenas no que se refere à empresa Pratika Incorporações Ltda, mantendo-se o julgamento das contas e a condenação em débito solidário e multa dos demais responsáveis, bem como a declaração de inidoneidade das demais empresas;

c) informar ao Sr. Expedido Ferreira da Costa que, no seu caso, o parâmetro de cômputo do trânsito em julgado é o Acórdão 242/2021 – TCU – Plenário, que apreciou os recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. André Luiz de Sousa e Silva, Paulo Sergio Xavier Nogueira e Antônio Cesar Coe Pinto, tendo em vista que, considerando o disposto no art. 53, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014, o efeito suspensivo fixado pela Relatora dos recursos, Ministra Ana Arraes, abrange a integralidade dos subitens 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.2, 9.3, 9.5 e 9.6 do Acórdão 832/2019-TCU Plenário; e

d) dar ciência desta deliberação à Caixa Econômica Federal, aos responsáveis e à Procuradoria da República no Estado do Ceará.

1. Processo TC-011.858/2012-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apenso: 015.166/2021-0 (SOLICITAÇÃO)



1.2. Responsáveis: Álvaro Marques de Oliveira Rodrigues (674.807.483-53); André Luiz de Sousa e Silva (886.040.124-00); Antonio Cesar Coe Pinto (092.602.423-04); Arthemisio Asevedo Junior (662.099.273-00); Celia Maria Ribeiro de Lima (167.199.993-20); Cesário Feitosa de Sousa (740.234.203-44); Claudiana Barbosa de Almeida (750.934.053-53); Êxito Construções e Empreendimentos Ltda. (04.986.688/0001-81); Expedito Ferreira da Costa (056.091.513-68); Falcon Construtora e Serviços Ltda. (04.327.575/0001-74); Francisca Laedina Alves Gomes Maia (810.272.223-15); Francisco Monte Moraes (617.499.403-10); Francisco Valberto de Oliveira (301.949.703-53); Hugoberto Ferreira Teles (079.655.084-00); José Neto de Castro (336.719.742-49); Lidianne Barbosa da Silva (670.782.143-15); Paulo Sergio Xavier Nogueira (485.334.163-34); Pratika Incorporações Ltda. (02.868.326/0001-60); Rodrigo Coelho Mota (369.953.803-63); Rogerio Zeferino Torres (634.485.803-68).

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Aracati - CE.

1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

1.7. Representação legal: Francisco Jose Andrade Leite (OAB-CE 35882), Antonio Braga Neto (17713/OAB-CE) e outros, representando Álvaro Marques de Oliveira Rodrigues; Francisco Jose Andrade Leite (OAB-CE 35882), Antonio Braga Neto (OAB-CE 17713) e outros, representando Paulo Sergio Xavier Nogueira; Paulo Napoleão Gonçalves Quezado (OAB-CE 3183), Viviane Maria Diogo Diogenes Quezado (OAB-CE 5241) e outros, representando Francisco Monte Moraes; Francisco Jose Andrade Leite (OAB-CE 35882), Antonio Braga Neto (OAB-CE 17713) e outros, representando Francisca Laedina Alves Gomes Maia; Fernando Antonio Holanda Pereira Junior, representando Rogerio Zeferino Torres; Raimundo Andrade Moraes (OAB-CE 3392), representando Francisco Valberto de Oliveira; Juvenal Lamartine Azevedo Lima (OAB-CE 2587), representando Rodrigo Coelho Mota; Fernando Antonio Holanda Pereira Junior, representando Celia Maria Ribeiro de Lima; Francisco Jose Andrade Leite (OAB-CE 35882), Antonio Braga Neto (OAB-CE 17713) e outros, representando Antonio Cesar Coe Pinto; Francisco Jose Andrade Leite (OAB-CE 35882), Antonio Braga Neto (OAB-CE 17713) e outros, representando André Luiz de Sousa e Silva; Francisco Jose Andrade Leite (OAB-CE 35882), Antonio Braga Neto (OAB-CE 17713) e outros, representando Hugoberto Ferreira Teles; Joao Bosco de Oliveira Almeida (OAB-CE 3.994) e Romulo de Oliveira Coelho (OAB-CE 19.315), representando Claudiana Barbosa de Almeida; Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (OAB-CE 31566), representando Expedito Ferreira da Costa; Jose Lucas da Costa Silva (OAB-CE 43057) e Georgia Moura de Sousa, representando Prefeitura Municipal de Aracati - CE; Francisco Jose Andrade Leite (OAB-CE 35882), Antonio Braga Neto (OAB-CE 17713) e outros, representando Lidianne Barbosa da Silva; Dario Amancio de Assis (OAB-CE 12888), representando Eugenio Betanho; Francisco Jose de Castro Gomes Dias (OAB-CE 32.559), representando Cesário Feitosa de Sousa.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 496/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério das Relações Exteriores em desfavor do Sr. Milton Rondo Filho, em razão de irregularidades cometidas na realização de contribuições financeiras à Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres (EIRD/ONU), nos exercícios de 2011, 2012, 2014 e 2015.

Considerando que por meio do Acórdão 490/2022 – TCU – Plenário este Tribunal julgou irregulares as contas do responsável, Sr. Milton Rondo Filho, e aplicou-lhe multa, no valor de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período cinco anos,



Considerando que por meio do Acórdão 2400/2022 – TCU – Plenário o Tribunal conheceu dos embargos de declaração opostos para, no mérito, rejeitá-los,

Considerando que por meio do Acórdão 1593/2024 – TCU – Plenário esta Corte apreciou o recurso de reconsideração interposto pelo referido responsável contra o Acórdão 490/2022-TCU-Plenário, e, no mérito, deu provimento parcial tornando sem efeito o subitem 9.4 do Acórdão 490/2022-TCU- Plenário (inabilitação), alterando o valor da multa aplicada ao responsável no subitem 9.1 do Acórdão 490/2022- TCU- Plenário, que passou a ser de R\$ 10.000,00 (dez mil reais),

Considerando que expedidas as comunicações processuais e transcorridos os prazos recursais, foi atestado o trânsito em julgado do Acórdão condenatório, além de outras providências,

Considerando que o responsável Milton Rondó Filho recolheu integralmente a multa aplicada pelo item 9.1 do Acórdão 490/2022 – TCU – Plenário, alterado pelo item 9.2 do Acórdão 1593/2024 – TCU – Plenário, conforme pesquisa do Sistema SISGRU, à peça 134, de maneira que o demonstrativo de débito foi acostado aos autos à peça 135, não remanescendo saldo devedor em face do responsável, conduzindo a unidade instrutiva a propor, nesta etapa, a expedição de “quitação ao Sr. Milton Rondo Filho, ante o recolhimento integral da multa aplicada por meio do item 9.1 do Acórdão 490/2022 – TCU – Plenário, alterado pelo item 9.2 do Acórdão 1593/2024 – TCU – Plenário, consoante comprovante acostado aos autos”, conforme peças 136/137,

Considerando que o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico se manifestou de acordo com essa proposição à peça 138, e, assim, em conformidade com os pareceres uniformes emitidos nos autos,

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

a) expedir certificado de quitação ao Sr. Milton Rondo Filho, ante o recolhimento integral da multa aplicada por meio do item 9.1 do Acórdão 490/2022 – TCU – Plenário, alterado pelo item 9.2 do Acórdão 1593/2024 – TCU – Plenário, consoante comprovante acostado aos autos (Valor recolhido em 23/9/2024: R\$ 11.208,71) e com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU;

b) arquivar este processo, com fundamento no art. 169 do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-014.141/2017-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsável: Milton Rondo Filho (275.501.761-91).

1.2. Órgão/Entidade: Ministério das Relações Exteriores.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

1.6. Representação legal: Monique Rafaella Rocha Furtado (OAB-DF 34131), Edgard Rodrigo de Amorim Rocha (OAB-DF 39785) e outros, representando Milton Rondo Filho.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 497/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, com fundamento no 27 da Lei 8.443/1992, c/c nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, e 218 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em expedir certificado de quitação ao Sr. Artur José Lima Cavalcante Filho, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi cominada por meio do subitem 9.3 do Acórdão 2.311/2022-TCU-Plenário, de acordo com o comprovante juntado à peça 404 e o demonstrativo juntado na peça 405, conforme proposta da Seproc (peças 418-419), com endosso do MP/TCU (peça 420).



1. Processo TC-006.943/2019-5 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Responsáveis: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.2. Interessados: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal; Ministério do Turismo; Prefeitura Municipal de Boa Vista - RR.
 - 1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
 - 1.7. Representação legal: Bruna Wills (OAB-DF 46082); Murilo Muraro Fracari (OAB-DF 22.934); Gryecos Attom Valente Loureiro (OAB-DF 54.459); Paulo Francisco Tripoloni, João Sanchez Junqueira; Marcela Medeiros Queiroz Franco Santos.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 498/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Contratação Emergencial 95/2022/GECOMP/SESAU, sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia, objetivando a prestação de serviços de Neurologia Cirúrgica e Neurologia Clínica visando atendimento do Hospital de Urgência e Emergência Regional de Cacoal – Heuro e Hospital Regional de Cacoal – HRC, por um período de 180 dias ou até a finalização do processo licitatório em curso naquele órgão estadual.

Considerando que, após a realização de oitiva, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) tomou conhecimento de que o processo de contratação emergencial em questão foi encerrado por decisão da Secretaria de Estado de Saúde de Rondônia em razão de “descaracterização da situação de emergencialidade”, não resultando, portanto, em celebração de contrato, fato que conduziu a unidade instrutiva a propor, em instrução de peça 70 e pronunciamento de peça 71, o conhecimento da denúncia para considerá-la prejudicada quanto ao mérito, por perda de objeto,

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

- a) conhecer da denúncia, com fulcro nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, e considerá-la prejudicada ante a perda de objeto com o encerramento do processo de contratação emergencial sem a celebração de contrato;
- b) dar ciência deste acórdão ao denunciante e à Secretaria de Estado de Saúde de Rondônia;
- c) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014;

1. Processo TC-031.618/2022-7 (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: Secretaria de Saúde do Estado de Rondônia.
 - 1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 499/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento da representação da então Secretaria de Controle Externo do Rio de Janeiro (Secex/RJ), com base em denúncia anônima (TC 029.569/2017-8), acerca de irregularidades na gestão de pessoal do Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro (CRA/RJ), mais especificamente sobre contratação sem concurso público e realização de pagamentos indevidos de remunerações e benefícios a empregados comissionados.

Considerando que por meio dos itens 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 do Acórdão 1.918/2022-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 023.591/2018-8 (Representação), foram exaradas as seguintes determinações:

9.5. determinar, com fulcro no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e c/ inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, ao Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro (CRA/RJ), que:

9.5.1. no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, cumpra o determinado pelo subitem 9.2.4 do Acórdão 341/2004-TCU-Plenário, no sentido de não admitir pessoal sem a realização de prévio concurso público, ante o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal e na Súmula 231 de jurisprudência deste Tribunal, adotando medidas para a exoneração de todos os empregados exercentes de cargo comissionado que não atendem os requisitos de exercício de funções de direção, chefia e assessoramento (não concursados), mas de atividades rotineiras;

9.5.2. no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, defina, em seus normativos, percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira, com fundamento no inciso V do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e de acordo com o entendimento jurisprudencial deste Tribunal (Item 9.2.5 do Acórdão 341/2004-Plenário); e

9.5.3. se abstenha de pagar salário de cargo em comissão cumulado com gratificação de encargo especial em atenção ao inciso V do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Considerando que, em relação à realização de concurso público (primeira parte do item 9.5.1 da deliberação), a então Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) apurou que o CRA-RJ contratou o Instituto de Desenvolvimento Institucional Brasileiro (IDIB) para a realização de concurso público, estando o referido certame finalizado, resultando na contratação de quatro funcionários, com previsão de que sejam chamados mais nove, no período de um a três anos, demonstrando que aquela autarquia adotou providências no sentido de atender ao comando estabelecido pelo Tribunal (§§ 22 a 28 da instrução de peça 56);

Considerando que, em relação à exoneração de todos os empregados não concursados ocupantes dos aludidos cargos comissionados extintos (segunda parte do item 9.5.1 da deliberação), a AudGovernança apurou que a autarquia promoveu a movimentação de pessoal, exonerando todos os empregados que ocupavam cargos em comissão denominados Assistentes Técnicos (§§ 34 a 36 da instrução de peça 56);

Considerando que, apesar da intempestividade no cumprimento dessa determinação, uma vez que o CRA-RJ não levou em consideração o período de 360 dias estabelecido no item 9.5.1 do Acórdão 1.918/2022-TCU-Plenário, e que, embora a reestruturação promovida pelo CRA-RJ tenha tornado inviável estabelecer a correlação entre os cargos em comissão de assistente técnico identificados por este Tribunal, que não atendiam os aludidos requisitos, e os novos cargos em comissão criados, a AudGovernança considerou a determinação cumprida, tendo em vista que o Conselho adotou medidas para não admitir pessoal sem a realização de prévio concurso público, bem como estabeleceu a adoção de medidas com vistas a exoneração de todos os empregados não concursados exercentes de cargo comissionado que não atendessem os requisitos de exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, mas de atividades rotineiras;

Considerando que, no tocante à alteração normativa para definição de percentuais mínimos de cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira (item 9.5.2 da deliberação), a unidade técnica concluiu que, com a elaboração da Resolução Normativa CRA/RJ 368/2023, o



Conselho adotou providências no sentido de dar cumprimento à determinação proferida por esta Corte (§ 9 da instrução de peça 56 e §§ 39 a 46 da instrução de peça 47);

Considerando que a AudGovernança verificou que a aludida resolução estabelece um percentual de 50% para os cargos em comissão, consoante ao disposto na Lei 8460/1992, em vigor à época da prolação da decisão referenciada no item 9.5.2. (Acórdão 341/2004-Plenário), mas desatualizada em relação à Lei 14.204/2021, que estabelece que o percentual para ocupação de cargos em comissão por funcionários egressos de concurso público passe a ser de 60%, sendo suficiente dar ciência ao CRA-RJ acerca desse fato, a fim de evitar a repetição desta irregularidade;

Considerando que, no que tange ao pagamento de salário de cargo em comissão cumulado com gratificação de encargo especial (item 9.5.3 da deliberação), a unidade instrutiva concluiu que a apresentação da Resolução Normativa CRA-RJ 368/2023, com as vedações nela contidas, atende à determinação em comento, a qual considerou-se, portanto, cumprida (§ 10 da instrução de peça 56 e §§ 50 a 54 da instrução de peça 47);

ACORDAM, os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c arts. 143, inciso V, alínea "a" e 243 do Regimento Interno do TCU, em:

a) considerar cumpridas as determinações contidas nos itens 9.5.1, 9.5.2 e 9.5.3 do Acórdão 1.918/2022-TCU-Plenário;

b) expedir a medida constante do item 1.6.1 desta deliberação;

c) dar ciência deste Acórdão, acompanhado das instruções de peça 47 e 56, ao Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro (CRA-RJ); e

d) apensar definitivamente estes autos ao processo que deu origem à deliberação monitorada (TC 023.591/2018-8), nos termos dos arts. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, 36 da Resolução - TCU 259/2014 e 5º, inciso II, da Portaria Segecex 27/2009.

1. Processo TC-020.599/2022-6 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. dar ciência ao Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro (CRA-RJ), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, de que o art. 7º da Resolução Normativa CRA-RJ 368/2023, que contém a previsão de nomeação de funcionários não efetivos até o limite máximo de 50%, contraria o estabelecido no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, o qual estipula o percentual mínimo de 60% para preenchimento de cargos em comissão por funcionários efetivos.

ACÓRDÃO Nº 500/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pela empresa Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Edital de Credenciamento 001/2025 (peça 10) conduzido pelo Conselho Regional de Química XII Região - CR-Q12 (GO, TO e DF) com o objetivo de realizar a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de administração, gerenciamento, emissão, distribuição e fornecimento de benefício de vale-alimentação e/ou vale-refeição em âmbito nacional.

Considerando que a representante alega a existência de duas irregularidades no edital, razão pela qual requer provimento cautelar deste Tribunal, de sorte a suspender a realização do procedimento,



Considerando que a primeira irregularidade apontada se refere ao fato de que o edital prevê que, após o credenciamento das interessadas, o critério para a contratação consiste na escolha da empresa por maioria de votos dos usuários, procedimento esse que estaria em desacordo com o art. 79 da Lei 14.133/2021,

Considerando que a segunda irregularidade apontada consiste na exigência de convênios com plataformas de delivery como Ifood, Rappi e Uber, exigência essa que, ao ver da representante, estaria direcionando o objeto da licitação para empresas específicas, com restrição da participação de pequenas empresas que também poderiam atender à demanda dos servidores do CRQ-12,

Considerando que, no tocante à cautelar pleiteada, registrou a unidade instrutiva à peça 13 que não há como concluir acerca do pressuposto do perigo na demora em razão de não haver informações sobre eventual encerramento do procedimento auxiliar de credenciamento, bem assim, que não há presença do requisito da fumaça do bom direito,

Considerando que, em exame de mérito, concluiu a AudContratações pela improcedência da representação, haja vista que o art. 79 da Lei 14.133/2021 prevê como uma das possibilidades a seleção a critério de terceiros, o qual é aplicável aos procedimentos de credenciamento, no qual a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da contratação, nos termos do inciso II do referido dispositivo,

Considerando que tal critério foi avaliado no precedente Acórdão 1055/2024-TCU-1ª Câmara, sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, no qual restou consignado que “(...) o art. 79 da Lei 14.133/2021 exige que o procedimento auxiliar de credenciamento seja conduzido de forma objetiva e transparente e não necessariamente a contratação irrestrita dos fornecedores credenciados”, bem assim, que “(...) ao prever que a empresa contratada seria aquela escolhida por meio de votação a cargo dos colaboradores beneficiários diretos da prestação do serviço, estabelece um critério objetivo de seleção a critério de terceiros, conforme art. 79, inciso II, da Lei 14.133/2021”,

Considerando que, conforme aduzido pela unidade instrutiva, restou assentado no precedente Acórdão 533/2022-TCU-Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia) que “14. (...), o posterior advento do novo Estatuto de Licitações (Lei 14.133/2021), ao prever expressamente o credenciamento como forma de seleção de fornecedores, nos respectivos arts. 6º e 79, não impôs a exigência de contratação de todos os credenciados”,

Considerando que, segundo consignado na instrução realizada pela unidade técnica, “16.6. No caso concreto, o item 10.1 do edital, ao prever que a empresa contratada seria aquela escolhida por meio de votação a cargo dos colaboradores beneficiários diretos da prestação do serviço, estabelece um critério objetivo de seleção a critério de terceiros, conforme art. 79, inciso II, da Lei 14.133/2021 (peça 10, p. 12). O edital previu ainda, em seu item 10.2, igualdade de oportunidade a todas as credenciadas de se apresentarem aos colaboradores”,

Considerando que em relação às plataformas específicas de delivery, mencionadas no edital, a conclusão da unidade instrutiva é de que o edital empregou termo “tais como”, de maneira que apenas exemplificou as empresas Ifood, Rappi, Uber (mercado), etc., significando tão-somente a exigência de que haja cadastramento de algum aplicativo de entrega, e não necessariamente aqueles exemplificados, encontrando-se em conformidade, portanto, com outro precedente decidido por esta Corte de Contas (Acórdão 549/2023-TCU-Plenário),

Considerando que, diante desses elementos, a AudContratações propõe o conhecimento da representação para no mérito considerá-la improcedente, indeferindo-se a cautelar pleiteada, com o posterior arquivamento dos autos,

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

a) conhecer da representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

b) indeferir a cautelar pleiteada pela representante, diante da inexistência dos elementos necessários para sua adoção;



- c) considerar a representação, no mérito, improcedente;
- d) dar ciência deste acórdão à representante e ao Conselho Regional de Química XII Região (GO, TO, DF);
- e) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-000.849/2025-1 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Química XII Região (go, TO e Df).
- 1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: Rafael Prudente Carvalho Silva (288403/OAB-SP), representando Mega Vale Administradora de Cartões e Serviços Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 501/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 234, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente Denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente, promovendo-se, em seguida, o seu arquivamento, sem prejuízo de enviar cópia desta deliberação ao denunciante e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso e de levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-000.952/2025-7 (DENÚNCIA)

- 1.1. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
- 1.2. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso.
- 1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 502/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento do cumprimento da determinação contida no item 1.7.1.1 do acórdão 1995/2024-Plenário, prolatado no âmbito do TC 008.528/2024-1, direcionada à Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra).

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, “a”, do RI/TCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em considerar cumprida a determinação contida no item 1.7.1.1 do acórdão 1995/2024-Plenário e determinar o apensamento definitivo destes autos de monitoramento ao processo original, TC 008.528/2024-1, com base no art. 35, § 1º, c/c os arts. 33 e 37 da Resolução 259/2014 deste Tribunal.

1. Processo TC-024.585/2024-6 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Entidade: Universidade Federal Rural da Amazônia.
- 1.2. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.



- 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 503/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação com o objetivo de cumprir a determinação estabelecida no item 9.5 do acórdão 303/2020-Plenário, de relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira (TC-023.357/2017-7), que determinou a criação de processo apartado para verificar a existência de pressupostos válidos para a instauração de tomada de contas especial referente a irregularidades no pagamento de diárias e aquisição de passagens, pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea).

Considerando que o marco inicial da contagem do prazo prescricional iniciou-se em 31/1/2018, data do conhecimento das irregularidades, conforme relatório de auditoria constante do TC 023.357/2017-7, e que, desde então, não houve a prática de atos de apuração dos fatos tratados na presente representação, tendo transcorrido prazo superior a cinco anos.

Os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, V, “a”, do RI/TCU, com fundamento nos art. 2º, 10 e 11 da Resolução 344/2022, e de acordo com os pareceres constantes do autos, ACORDAM, por unanimidade, em reconhecer a ocorrência da prescrição quinquenal das pretensões sancionatória e ressarcitória, arquivar os autos e encaminhar cópia desta decisão, assim como da instrução da unidade técnica, ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), para conhecimento.

1. Processo TC-008.676/2022-4 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Entidade: Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.
 - 1.2. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: Não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
 - 1.5. Representação legal: Não há.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: Não há.

ACÓRDÃO Nº 504/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.299/2017-6.
 - 1.1. Apenso: 012.543/2021-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Prestação de Contas).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: Alexandre Costa Oliveira (455.118.291-53); André Luiz Diniz Rapozo (366.770.001-68); Athos Alexandre Ferreira Camargo (364.355.541-53); Carlos Alberto Rasia (516.756.501-44); Carlos Emilson Ferreira dos Santos (516.690.561-04); Edival Jose de Santana (561.386.361-04); Everton Rocha da Silveira (364.947.551-00); Gilmar dos Reis Lopes (443.075.511-68); Hamilton Santos Esteves Junior (265.566.501-53); Jorge Martins Rodrigues de Oliveira (477.961.621-20); Jose Paulo Miranda da Silva (468.071.601-00); Joston Alves de Sousa (563.339.001-68); Luiz Claudio Barbosa Castro (364.649.961-34); Luiz Tadeu Villela Blumm (393.560.781-49); Marcio Cesar Dantas Pereira (417.549.051-53); Marco Negro de Brito (524.180.141-34); Marilton Santana Junior (504.414.261-15); Mário Lopes Condes (381.509.481-04); Reginaldo Ferreira de Lima (524.505.971-15); Ricardo Prado Rodrigues (343.064.551-49); Roberto Marcos Alcantara (492.748.721-00); Rogerio Ribeiro Alvarenga (329.937.061-87); Rommel



Nascimento (492.807.911-68); Rosenkranz Maciel Nogueira (333.082.251-15); Sergio Ricardo Souza Santos (444.076.291-34); Érico Rossano Moreto dos Santos (457.884.301-78).

3.2. Recorrente: Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (08.977.914/0001-19).

4. Órgão/Entidade: Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

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

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) contra determinação contida no Acórdão 275/2021-TCU-Segunda Câmara,

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

9.1. não conhecer do recurso de revisão, por não preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0504-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 505/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.263/2024-4.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Entidades: 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 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; Secretaria de Educação Superior; 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 Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional, promovida junto às universidades federais, com o objetivo de avaliar a existência e eventuais resultados de sistemas e práticas de prevenção e combate ao assédio nesses espaços, considerando normas e boas práticas de referência, com ênfase no período de 2023 a 2024.

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

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

9.1.1. às instituições Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Federal de Catalão (UFCat), Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), Universidade Federal do Semiárido (Ufersa), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Pelotas (Ufpel), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal de Alfenas em Minas Gerais (Unifal-MG), Universidade Federal do Amapá (Unifap), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa),

Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) que adotem providências para a institucionalização de política (ou plano setorial, conforme nomenclatura do Decreto 12.122/2024) de prevenção e de combate ao assédio, com envolvimento e participação da comunidade universitária, visando à definição de condutas, à elaboração de fluxograma/protocolos de acolhimento, orientação, denúncias e de apuração/responsabilização dos casos de assédio, com definição de competências das unidades internas relacionadas ao tema e orientação da condução processual com perspectiva de gênero, bem como institua programas de capacitação e formação sobre assédio, com ampla divulgação no âmbito da instituição, em consonância com as previsões normativas da Lei 14.540/2023, da Lei 14.457/2022, do Decreto 12.122/2024, do Acórdão 456/2022-TCU/Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues), das Resoluções CNJ 351/2020 e 492/2023, do Guia Lilás e da Nota Técnica 1.869/2024/CGUNE/DICOR/CRG (Controladoria-Geral da União);

9.1.2. às instituições Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa) que adotem providências para revisar as ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio de modo a garantir seu alcance a toda comunidade universitária, conforme art. 3º, §1º e art. 5º, inciso I, do Decreto 12.122/2024; art. 5º, inciso I, da Resolução CNJ 351/2020;

9.1.3. às instituições Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) e Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa) que adotem medidas para promover a participação de toda a comunidade universitária nos processos de acompanhamento e monitoramento da política (ou plano setorial, considerando a nomenclatura do Decreto 12.122/2024), conforme art. 4º e art. 5º, inc. I, do Decreto 12.122/2024;

9.1.4. à instituição Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) que adote providências para a institucionalização de ações e estratégias de prevenção e de combate ao assédio moral, com envolvimento e participação da comunidade universitária, conforme orientações do Decreto 12.122/2024;

9.1.5. às instituições Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Itajubá (Unifei), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade de Brasília (UnB), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir) que desenvolvam e implementem programa de capacitação sobre assédios sexual e moral, com cursos atualizados, capacitações sobre os fluxos/protocolos de acolhimento, orientação e de denúncias e capacitações para as equipes de apuração dos casos de assédio, com perspectiva de gênero, com base no art. 5º, inciso VII, da Lei 14.540/2023 e no art. 7º, inciso I, do Decreto 12.122/2024;

9.1.6. às instituições Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Universidade Federal de Goiás (UFG), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Itajubá (Unifei), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB),

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Rondônia (Unir), Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa) que promovam a divulgação de canais acessíveis para a denúncia da prática de assédio, bem como da legislação pertinente, em consonância com o art. 5º, incisos IV e V, da Lei 14.540/2023;

9.1.7. às instituições Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) que promovam a definição de estruturação das instâncias internas para acolhimento, orientação e encaminhamento de denúncias de casos específicos de assédio, com integração das unidades internas, em consonância com Lei 14.540/2023 (art. 4º, inciso II, e o art. 5º, §§1º e 2º), na Lei 14.457/2022 (art. 23, inciso II), no Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos II e IV) e nas orientações da Resolução CNJ 351/2020 (arts. 7º a 14);

9.1.8. às instituições Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) que promovam a definição de protocolos que visem a evitar revitimização, por meio de elaboração de fluxograma/protocolo de acolhimento e de orientação sobre as denúncias, com disseminação junto à comunidade universitária, em consonância a Lei 14.540/2023 (art. 5º, incisos III e VI), com o Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos VI, VII e VIII) e Resolução CNJ 351/2020 (anexo II);

9.1.9. às instituições Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Itajubá (Unifei), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Universidade de Brasília (UnB), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir) que adotem providências para que as equipes/comissões de apuração e responsabilização sejam compostas e realizem a condução e o julgamento de processos envolvendo assédio com perspectiva de gênero, conforme orientações constantes da Nota Técnica 1.869/2024/CGUNE/DICOR/CRG, com base na Resolução CNJ 492/2023;



9.2. dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) que o não atendimento a diligência, no prazo fixado e sem causa justificada, e a sonegação de documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; fere ao disposto no art. 58, incisos IV e VI, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União);

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Educação (MEC), à Comissão de Educação do Senado Federal, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0505-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 506/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.249/2023-5.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.

4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Central do Brasil; Controladoria –Geral da União; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional com objetivo de avaliar se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantirem, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais, à luz da LGPD e do art. 31 da LAI.

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

9.1. recomendar à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e tendo em vista as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental estabelecidas no art. 41 da LAI, nos arts. 68-69 do Decreto 7.724/2012 e nos arts. 5º a 7º do Decreto 11.529/2023, bem como considerando-se as competências de órgão central do Sistema de Controle Interno estabelecidas nos arts. 8º e 20 do Decreto 3.591/2000, que:

9.1.1. produza orientações destinadas à Administração Pública Federal que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, dando especial ênfase aos seguintes aspectos:

9.1.1.1. transparência passiva e transparência ativa;

9.1.1.2. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;

9.1.1.3. orientações gerais para realizar e registrar a realização dos testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023; e

9.1.1.4. orientações específicas quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;

9.1.2. expeça e divulgue amplamente orientações às organizações públicas quanto à eventual retirada de informações publicadas em transparência ativa, em especial para aquelas de maior relevância e interesse público, de modo a exigir razoável envolvimento da sociedade no processo de discussão, além da exigência de justificativa com fundamentação específica e adequada para a prática desse ato;

9.1.3. elabore orientações gerais a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, especialmente para temas transversais e comuns das organizações públicas, a exemplo de licitações, contratos e gestão de recursos humanos, contendo, no mínimo:

9.1.3.1. informações específicas que precisam ser protegidas;

9.1.3.2. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e

9.1.3.3. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.

9.1.4. considerando a sua atribuição de promotor e indutor na transparência no âmbito de toda a administração pública federal, adote medidas, inclusive com apoio da Enap, se necessário, para aprimorar a promoção frequente de eventos de capacitação com alta visibilidade e tendo como público-alvo todos os servidores, envolvendo, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as peculiaridades e o arcabouço legal do setor público, bem como os enunciados, pareceres e guias já produzidos pela própria CGU;

9.1.5. na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, estabeleça e coordene a realização de iniciativas e ações envolvendo as unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios com o objetivo de, nessas organizações, avaliar e monitorar riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar;

9.1.6. realize ajustes no sistema Fala.BR para que:

9.1.6.1. a rotulação dos pedidos de acesso à informação como “restrito” exija a impositação de justificativa pelo servidor responsável por tal procedimento, na qual sejam indicadas expressamente quais são as informações que precisam ser protegidas; e

9.1.6.2. os documentos acessórios que tenham identificação pessoal do solicitante ou de terceiros sejam devidamente separados no sistema, de modo a não serem considerados como parte do pedido para fins de publicação na internet, a exemplo de procurações, visando a redução da necessidade de categorizar como “restritos” os pedidos que contenham documentos desse tipo;



9.1.7. identifique, oriente e, se necessário, responsabilize, por meio de sua função correcional, os órgãos públicos e servidores que indevidamente removem ou não mantêm atualizadas informações essenciais para a transparência ativa;

9.1.8. sistematize acompanhamento do cumprimento integrado da LAI e da LGPD a partir de inventários de dados, avaliações de riscos e impactos, estudos técnicos e outros mecanismos auxiliares de gestão e governança.

9.2. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, ao Banco Central do Brasil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. produzam orientações complementares às da CGU, que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, com especial atenção e ênfase quanto aos seguintes aspectos:

9.2.1.1. transparência passiva e transparência ativa;

9.2.1.2. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais;

9.2.1.3. orientações quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023.

9.2.2. elaborem orientações complementares às eventuais publicações da CGU e da ANPD a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, contendo, no mínimo:

9.2.2.1. informações específicas que precisam ser protegidas;

ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e

9.2.2.2. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.

9.2.3. adotem medidas para tornar efetiva a comunicação quanto às orientações sobre o uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, a exemplo da adoção de múltiplos canais de divulgação e do envolvimento de todos os níveis hierárquicos da organização;

9.2.4. adotem medidas para realizar ou promover eventos de capacitação que envolvam, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as particularidades do setor público, as peculiaridades dos processos de trabalho da instituição e suas competências legais;

9.2.5. no planejamento das atividades das unidades responsáveis pelo sistema de controle interno e pelo programa de integridade da instituição, incluam ações relacionadas com avaliações e monitoramento de potenciais riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar, incluindo avaliação quanto à efetividade das medidas e práticas operacionais implementadas, não se restringindo apenas a verificar a expedição de normas internas.

9.3. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que ampliem a produção de Inventários de Dados Pessoais e de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, com vistas a subsidiar a elaboração de orientações que auxiliem na ponderação entre a proteção de dados pessoais e a transparência de informações públicas ao tomar decisões no âmbito de processos de trabalho específicos, inclusive no atendimento de pedidos de acesso à informação.

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



9.4.1. avalie a possibilidade de incluir o encarregado de dados da RFB e o titular da Ouvidoria da RFB ou outro que eventualmente venha a exercer o papel de autoridade de monitoramento da LAI como membros dos colegiados que tenham poder decisório sobre a governança e a gestão das informações institucionais, assim como os atores que tenham atribuições equivalentes na STN e em outras relevantes secretarias vinculadas ao ministério, ainda que apenas na qualidade de participantes consultivos; e

9.4.2. avalie a possibilidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de designar Autoridade de Monitoramento da LAI em cada secretaria que tenha característica de órgão especializado cuja estrutura e competências estão definidas em regimento próprio, a exemplo da RFB.

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

9.5.1. estabeleça formalmente a necessidade da participação do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI em colegiados que decidam sobre a governança e a gestão das informações institucionais, bem como defina a necessidade de realizarem ações conjuntas relacionadas à intersecção de suas competências; e

9.5.2. avalie a possibilidade de atribuir ao encarregado da LGPD a chefia de área interna especialmente estruturada e com recursos para esse fim, ou de área com afinidade de competências, bem como avalie os riscos da acumulação de responsabilidades distintas por esse ator.

9.6. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:

9.6.1. ao Ministério da Fazenda, à Receita Federal do Brasil, ao Ministério da Saúde, à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Banco Central do Brasil;

9.6.2. à Controladoria Geral da União;

9.6.3. à Casa Civil da Presidência da República;

9.6.4. à Autoridade Nacional de Proteção de Dados;

9.6.5. à Frente Parlamentar Mista pela Transparência Pública;

9.6.6. à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

9.6.7. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.6.8. à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, entidade coordenadora do Programa Nacional de Transparência Pública; e

9.6.9. às organizações da sociedade civil Transparência Brasil, Open Knowledge Brasil e Fiquem Sabendo.

9.7. autorizar à Secretaria-Geral de Controle externo o monitoramento das recomendações expedidas nesta deliberação

9.8. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0506-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 507/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.549/2014-8.

1.1. Apenso: 033.826/2018-8



2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsável: Márcia Helena Kenner (456.944.350-87).
 - 3.2. Recorrente: Márcia Helena Kenner (456.944.350-87).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: Guilherme Gonçalves Martin (42.989/OAB-DF), Jose Mauricio de Lima (26.613/OAB-DF) e outros, representando Márcia Helena Kenner.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam Embargos de Declaração interpostos por Márcia Helena Kenner (peça 145), pelo qual contesta o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, o qual, conheceu e negou provimento ao recurso de revisão em face do Acórdão 3.303/2016-2a Câmara, Rel. Mins. André Luís de Carvalho, mantido parcialmente pelo Acórdão 5.499/2017-2ª Câmara, Rel. Vital Rêgo, o qual, por sua vez, afastou a multa aplicada, mantendo o julgamento pela irregularidade das contas da recorrente e a sua condenação em débito.

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

9.1. com fundamento nos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, e artigo 287 do Regimento Interno/TCU, conhecer dos Embargos de Declaração, para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos demais interessados.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0507-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 508/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.254/2019-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Comando de Operações Especiais.
 - 3.2. Responsáveis: Euclides Abrão (895.500.991-72); Francisco Ludovico de Almeida Filho (170.405.151-72); Global Vita Medicina Ambulatorial Ltda. (09.228.954/0001-20); Heber Cardoso Wanderley (388.556.741-53); Jorge Antônio Peixoto Donato (791.565.337-72); Maira Ludovico de Almeida (279.568.811-53); Nuvem Branca Participações Ltda (08.754.225/0001-45); Renata Silva de Freitas (691.175.001-68); Sociedade Hospitalar de Goiânia (37.285.681/0001-91).
4. Órgão/Entidade: Base Administrativa do Comando de Operações Especiais.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.



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

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

8. Representação legal: Alexandre Iunes Machado (17.275/OAB-GO), representando Nuvem Branca Participações Ltda; Geovana Aparecida Barbosa (38.425/OAB-GO), representando Maira Ludovico de Almeida; Geovana Aparecida Barbosa (38.425/OAB-GO), representando Francisco Ludovico de Almeida Filho; Rodolfo Jardim Dourado de Araujo (41.925/OAB-GO), representando Heber Cardoso Wanderley.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Comando de Operações Especiais do Exército Brasileiro em desfavor do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, em razão da prática de fraudes em 110 (cento e dez) guias para realização de procedimentos médicos;

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

9.1. considerar revéis Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68) e Nuvem Branca Participações Ltda. (CNPJ 08.754.225/0001-45), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Heber Cardoso Wanderley (CPF 388.556.741-53), as quais devem ser aproveitadas para a Sra. Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68), excluindo-se os responsáveis dos presentes autos;

9.3. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72) e Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53), para considerá-los responsáveis apenas nos períodos de 8/12/2006 a 31/11/2009 e 2/4/2009 a 31/11/2009, respectivamente;

9.4. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis adiante qualificados, condenando-os, solidariamente, conforme o caso, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo de Saúde do Exército – FUSEx, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Tabela 1: Débitos relacionados a: Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69)

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
03/05/2007	25,2
02/04/2008	116
02/04/2008	169,2
02/04/2008	42
21/05/2008	1.050,23
19/12/2008	47,2



19/12/2008	28,98
13/03/2009	11.000,00

Tabela 2: Débitos relacionados a: Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69); e Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53)

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/06/2009	54
22/07/2009	913,34
22/07/2009	831,58
22/07/2009	299,96
22/07/2009	120
20/08/2009	40,8
20/08/2009	15.500,00
20/08/2009	26.000,00
20/08/2009	3.649,60
20/08/2009	3.517,14
20/08/2009	16.160,33
08/09/2009	62
23/10/2009	21.690,00
23/10/2009	17.240,00
23/10/2009	16.000,00
04/11/2009	148,84
04/11/2009	1.062,59
04/11/2009	180
04/11/2009	5.681,96
18/11/2009	25,9
18/11/2009	31,45
18/11/2009	29,79

Tabela 3: Débitos relacionados a: Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69);

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
02/12/2009	111
14/12/2009	2.399,87
14/12/2009	14.000,00
14/12/2009	730,32
14/12/2009	730,32


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

02/03/2010	24.003,50
02/03/2010	14.400,00
05/03/2010	41.970,50
10/03/2010	805,34
10/03/2010	47,9
10/03/2010	25,9
18/03/2010	35.144,10
29/03/2010	63.034,17
05/05/2010	19.860,80
05/05/2010	8.389,91
08/06/2010	3.455,87
08/06/2010	8.018,61
05/08/2010	10.920,00
05/08/2010	2.815,94
05/08/2010	22.432,60
05/08/2010	7.968,96
05/08/2010	4.196,00
04/10/2010	185,68
06/10/2010	9.827,46
06/10/2010	8.610,00
02/12/2010	6.273,24
02/12/2010	5.056,29
03/12/2010	6.210,00
13/12/2010	8.619,83
28/12/2010	7.216,78
28/12/2010	5.394,94
28/12/2010	6.210,00
29/12/2010	40
18/02/2011	9.775,00
24/03/2011	49,5
24/03/2011	13,54
04/04/2011	185
04/04/2011	7.665,12
04/04/2011	6.037,50
04/04/2011	46
04/04/2011	46
26/04/2011	7.993,20
17/05/2011	9,2
18/05/2011	49
18/05/2011	136
12/08/2011	37
12/08/2011	89,91

12/08/2011	5,55
12/08/2011	86,21
26/09/2011	1.339,43
06/12/2011	25,9
06/12/2011	42
22/12/2011	11,1
22/12/2011	245,68
22/12/2011	48,1
22/12/2011	37
22/12/2011	212,75
22/12/2011	1.279,47
22/12/2011	1.012,68
22/12/2011	682,85
22/12/2011	148
22/12/2011	3.082,83
22/12/2011	42
31/01/2012	103,6
31/01/2012	9,2
31/01/2012	9,2
09/02/2012	368,52
09/02/2012	6,66
09/02/2012	96,94
09/02/2012	34,41
09/02/2012	53,69
10/02/2012	890,32
22/03/2012	82,88
22/03/2012	3.082,83
14/05/2012	37
14/05/2012	58,09
14/05/2012	28,49
14/05/2012	22,2
01/10/2012	445,16
28/12/2012	24,25

9.5. observados os valores individualmente discriminados logo abaixo, aplicar aos responsáveis Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69) e Maíra Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor da multa
Jorge Antônio Peixoto Donato	R\$ 100.000,00 (cem mil reais)
Euclides Abrão	R\$ 100.000,00 (cem mil reais)
Nuvem Branca Participações	R\$ 100.000,00 (cem mil reais)
Francisco Ludovico de Almeida Filho	R\$ 50.000 (cinquenta mil reais)
Maíra Ludovico de Almeida	R\$ 20.000 (vinte mil reais)

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

9.7. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) 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 o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. considerar graves as infrações cometidas pelo responsável Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72) e o inabilitar, por 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Controle Interno do Exército Brasileiro e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, estão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0508-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 511/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.278/2024-9.

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

3. Interessados: Cwf Brasil Servicos Eireli (22.068.281/0001-57); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (10.870.883/0001-44).

4. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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



8. Representação legal: Pedro Rafael de Moura Meireles (OAB/GO 22.459), representando Cwf Brasil Servicos Eireli; Cesario de Aguiar Silva Oliveira (OAB/GO 55.178), representando Gelu Servicos de Divulgacao de Marcas e Imagens Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90001/2024, realizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IF/GO), para a contratação de serviços de limpeza, conservação, jardinagem, recepção, copeiragem, carregamento, operador de reprografia, auxiliar de manutenção predial e operador de áudio e vídeo, com entrega de material e equipamentos, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra,

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

- 9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. revogar a medida cautelar proferida por meio do Despacho do Relator à peça 42 e referendada por meio do Acórdão 2.626/2024-TCU-Plenário;
- 9.3. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IF/GO) acerca das seguintes ocorrências identificadas no Pregão Eletrônico 90001/2024:
 - 9.3.1. ausência de critérios objetivos de julgamento de propostas que tenham contemplado preços inferiores aos orçados pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação, conforme entendimento constante do Acórdão 1.207/2024-TCU-Plenário;
 - 9.3.2. ausência de motivação fundamentada na análise dos recursos interpostos pela empresa Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda. contra a desclassificação de suas propostas nos Grupos 6, 7 e 11, em afronta ao princípio da motivação, disposto nos arts. 5º e 165, § 2º, da Lei 14.133/2021;
- 9.4. enviar cópia desta deliberação ao IF/GO, à empresa CWF Brasil Serviços Eireli e à representante;
- 9.5. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0511-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
- 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 512/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.575/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Senado Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: não há



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das recomendações proferidas por meio do Acórdão 3.048/2019-TCU-Plenário, acerca da utilização de recursos das cotas parlamentares;

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

9.1. considerar insubsistentes as recomendações contidas nos itens 9.1.7 e 9.1.8 do Acórdão 3.048/2019-TCU-Plenário;

9.2. em relação à Câmara dos Deputados, considerar implementadas as recomendações contidas nos itens 9.1.1. e 9.1.6., parcialmente implementadas as recomendações previstas nos itens 9.1.2., 9.1.3. e 9.1.5., e não implementado o item 9.1.4.;

9.3. em relação ao Senado Federal, considerar implementada a recomendação contida no item 9.1.1., parcialmente implementadas as recomendações previstas no item 9.1.6. e não implementadas as recomendações objeto dos itens 9.1.2., 9.1.3., 9.1.4., e 9.1.5.;

9.4. recomendar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que:

9.4.1. aprimorem os procedimentos de aprovação dos ressarcimentos das despesas com divulgação da atividade parlamentar e de disponibilização das informações correspondentes nas suas páginas de transparência, com o objetivo de garantir que os recursos não sejam utilizados para fins eleitorais ou promoção pessoal;

9.4.2. adotem providências para que os documentos e comprovantes de despesas relativas à prestação de serviços de consultorias, assessorias e trabalhos técnicos discriminem o objeto dos serviços prestados, a fim de aprimorar a transparência e a possibilidade de controle social, bem como evitar a utilização dos recursos para fins eleitorais e interesses pessoais;

9.4.3. fixem valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica, bem como avaliem a existência de duplicidade de pagamentos com o mesmo fator gerador, no mesmo período;

9.4.5. aprimorem os critérios de ressarcimento de despesas com locação de veículos, a fim de mitigar o risco de aquisição simulada e de locação de mais de um veículo por parlamentar, para o mesmo período;

9.4.6. aprimorem as normas e os procedimentos de ressarcimento das despesas com combustíveis, adotando, por exemplo, a exigência de apresentação de nota fiscal para cada abastecimento, com informações detalhadas (nome do parlamentar, modelo do veículo, placa e quilometragem), a fim de mitigar o risco de ressarcir notas fiscais sem a efetiva entrega do produto e a utilização dos recursos das cotas para atividades e/ou pessoas não relacionadas ao exercício do mandato parlamentar;

9.4.7. revejam os procedimentos atualmente adotados na divulgação das despesas ressarcidas por meio das cotas parlamentares, com o fim de lhes conferir facilidade de obtenção e a transparência necessária ao seu efetivo controle social, além de corrigir inconsistências verificadas nesta fiscalização, como incorreções na identificação dos fornecedores, duplicidade de despesas para o mesmo período, inconsistência na descrição dos trechos de passagens aéreas, insuficiente discriminação de serviços de consultoria e assessoria contratados e dos dados relativos às despesas com combustíveis;

9.5. recomendar ao Senado Federal que:

9.5.1. estabeleça limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento de aeronaves ou embarcações;

9.5.2. acolha a sugestão feita pela Safin/SF, de alteração no texto do inciso IX, do art. 3º, do APS 5/2014, com o objetivo de evitar o ressarcimento de despesas com alimentação de terceiros;



9.6. encaminhar cópia dos processos TCs 026.136/2020-1, 09.588/2021-3, 013.182/2021-8, 013.291/2021-1, 026.235/2021-8, 043.180/2021-3 e 007.364/2022-9 à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para as providências que entender cabíveis;

9.7. dar ciência deste acórdão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e

9.8. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0512-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 513/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.444/2023-4.

1.1. Apenso: 017.658/2024-1

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Identidade preservada.

3.2. Responsável: Identidade preservada.

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

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).

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

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 1.996/2024-Plenário, que tratou de solicitação de solução consensual, formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, para a resolução das controvérsias relativas à readaptação e otimização do Contrato de Concessão Eco 101, para exploração da Rodovia BR 101, no Estado do Espírito Santo;

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

9.1. considerar atendidas as condicionantes constantes dos subitens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão 1.996/2024-Plenário;

9.2. autorizar a assinatura do “Termo de Autocomposição”, nos termos do art. 12 da IN-TCU 91/2022;

9.3. autorizar o monitoramento da execução do Termo de Autocomposição, conforme previsto no art. 13 da IN-TCU 91/2022;

9.4. retirar a chancela de sigilo dos presentes autos; e

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



10. Ata nº 7/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0513-07/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 514/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.228/2019-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Aposentadoria)
3. Interessada/Recorrentes:
 - 3.1. Interessada: Claudia Ribas (238.460.111-34)
 - 3.2. Recorrentes: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO (02.011.574/0001-90); Claudia Ribas (238.460.111-34)
4. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os pedidos de reexame interpostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO e por Claudia Ribas contra o Acórdão 482/2022-Plenário, por meio do qual este Tribunal considerou ilegal e negou registro ao ato de aposentadoria da interessada, em razão das seguintes irregularidades: i) inclusão da parcela “opção”, em descumprimento ao disposto no art. 40, caput e § 2º, da Constituição Federal de 1998; e ii) inclusão da parcela de “quintos” decorrentes de funções comissionadas exercidas após o advento da Lei 9.624/1998.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer dos pedidos de reexame, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;
- 9.2. tornar insubsistentes as determinações contidas nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do acórdão recorrido;
- 9.3. determinar ao órgão de origem que adote as seguintes providências, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa:
 - 9.3.1. no prazo de trinta dias, convoque a interessada para optar entre a percepção das parcelas de “opção” ou de “quintos/décimos”, suprimindo a rubrica de menor valor, em caso de omissão da interessada;
 - 9.3.2. na hipótese de escolha pela primeira parcela, acompanhe o desfecho da decisão judicial proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, em trâmite no TRF da 1ª Região, e, caso a União obtenha êxito, promova a imediata exclusão da vantagem “opção”, salvo se houver disposição em sentido contrário pelo Poder Judiciário em deliberação transitada em julgado, eliminando a irregularidade do novo ato de aposentadoria a ser emitido quando do cumprimento da determinação do subitem 9.3.4;



9.3.3. na hipótese de escolha pela segunda vantagem (“quintos/décimos”), promova a exclusão da vantagem “opção”, eliminando a irregularidade do novo ato de aposentadoria a ser emitido quando do cumprimento da determinação do subitem 9.3.4;

9.3.4. após a exclusão da vantagem “opção”, em atendimento ao disposto no subitem 9.3.2, ou a absorção completa da parcela compensatória de “quintos/décimos”, emita novo ato, livre da irregularidade apontada, e submeta-o ao TCU, no prazo de trinta dias, consoante art. 262, § 2º, do RI/TCU, art. 19, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 78/2018 e art. 7º, § 8º, da Resolução-TCU 353/2023;

9.4. esclarecer ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO que a parcela compensatória resultante do cumprimento do item 9.3.3 do Acórdão 482/2022-Plenário não deverá ser absorvida pelos reajustes estabelecidos na Lei 14.523/2023, à exceção da parcela de reajuste concedida em 1º/2/2023;

9.5. comunicar esta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0514-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 515/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.003/2024-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não há.

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de proposta de resolução elaborada com o objetivo de estabelecer a Política Corporativa de Continuidade de Negócios (PCCN/TCU) e o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios no Tribunal de Contas da União (SCN/TCU),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 73 a 84 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. aprovar o anteprojeto de resolução, na forma do texto anexo;

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0515-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.



13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 516/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.142/2018-8.
- 1.1. Apenso: 010.203/2019-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame em Representação.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinta).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-Plenário, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do presente recurso interposto pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais para, no mérito, conceder a ele provimento parcial no sentido de:

9.1.1. alterar a redação do subitem 9.2 do Acórdão 937/2019-Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas tratadas na Lei Complementar 101/2000, empresa estatal federal dependente é aquela que utiliza aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, se os recursos forem provenientes de aumento da participação acionária da União, nos termos estabelecidos pelo § 5º do art. 2º do Decreto 10.690/2021”;

9.1.2. alterar a redação do subitem 9.1.2 do Acórdão 837/2019-Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.1.2. encaminhe a este Tribunal, no prazo de noventa dias, relativamente aos exercícios de 2020 a 2024:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam acima do teto constitucional vigente no período indicado, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988, para as empresas estatais que utilizaram recursos da União para pagamento de despesas de pessoal e de custeio em geral, conforme informações que sejam de seu conhecimento;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados ou Remuneração Variável Anual, e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995, ressalvada a possibilidade de esclarecer a existência de fundamento jurídico para tais pagamentos, a exemplo da excepcionalidade prevista no art. 10 do Decreto 3.735/2001”;

9.1.3. alterar a redação do subitem 9.4 do Acórdão 937/2019, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019, ambos do Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.4. determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais que alerte as empresas estatais de que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes, caso fique caracterizada a utilização de recursos transferidos pela União para pagamento de despesa de pessoal e custeio em geral”;



9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize estudos, no prazo de cento e oitenta dias, com vistas:

9.2.1. ao estabelecimento de mecanismos de efetivo controle sobre a utilização de recursos transferidos pelo Tesouro para as empresas estatais federais classificadas como “independentes”, de molde a permitir verificar possíveis violações à observância do teto constitucional por parte dessas empresas e à responsabilização dos dirigentes omissos no dever de prestar tais informações;

9.2.2. à verificação da viabilidade técnica e jurídica de esta Corte ter acesso às folhas de pagamentos das empresas estatais federais;

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente;

9.4. determinar o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal para avaliar a necessidade de dar seguimento ao feito.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0516-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 517/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.343/2013-0.

1.1. Aposos: 021.012/2019-9; 018.505/2015-5.

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

3. Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsável: Edson Cláudio Pistori (036.595.946-44).

3.2. Recorrente: Edson Cláudio Pistori (036.595.946-44).

4. Órgão: Secretaria Nacional de Juventude.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.

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

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

8. Representação legal: Cezar Britto (32.147/OAB-DF), Rodrigo Camargo Barbosa (34.718/OAB-DF) e outros, representando Edson Cláudio Pistori.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso de revisão interposto pelo Sr. Edson Cláudio Pistori contra o Acórdão 11.317/2016-2ª Câmara,

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

9.1. conhecer do recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão 11.317/2016-2ª Câmara, alterado pelo Acórdão 9.563/2018-2ª Câmara;

9.2. julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Edson Cláudio Pistori, dando-lhe quitação;

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0517-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 518/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.714/2023-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - Ect (34.028.316/0001-03).

3.2. Responsável: Neemias Leal Teixeira (627.334.432-91).

3.3. Recorrente: Neemias Leal Teixeira (627.334.432-91).

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

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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

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

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

8. Representação legal: Marcio Jose Gomes de Sousa (10516/OAB-PA), representando Neemias Leal Teixeira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se discute recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Neemias Leal Teixeira contra decisão tomada mediante o Acórdão 1.342/2024-Plenário, prolatado no âmbito de tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em razão de dano ao patrimônio da empresa pública no valor originário de R\$ 178.427,48, decorrente da inobservância aos procedimentos de segurança e simulação de assalto, ocorridos nas Agências dos Correios de Faro/PA e Terra Santa/PA,

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, com base no art. 285 do Regimento Interno do TCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. comunicar ao recorrente e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos o teor da presente decisão.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0518-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 519/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.758/2024-1.



2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Apas Comércio e Serviços Ltda. (44.659.252/0001-00).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
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: Leonardo Thiago Schelhan Campos Siqueira, representando Siqueiras Editora e Comércio de Som Ltda. - ME; Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e Guilherme Lopes Mair (241701/OAB-SP), representando Caixa Econômica Federal; Rodrigo Salman Asfora (23698/OAB-PE), representando Apas Comércio e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação noticiando possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa (LC) 248/2024 sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF), cujo objeto é a prestação de serviços, de forma contínua, para viabilizar a realização de espetáculos de teatro, dança, música, performances, seminários, palestras, exposições artísticas, cinema, oficinas, eventos e atividades educativas e institucionais da Caixa no âmbito da Caixa Cultural Fortaleza,

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 no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar à Caixa Econômica Federal que adote providências cabíveis com vistas a anular, no prazo de quinze dias, o ato que habilitou a licitante Apas Comércio e Serviços Ltda. no âmbito da Licitação Caixa 248/2024, com a consequente anulação dos atos subsequentes (adjudicação do objeto, homologação do certame e assinatura do Contrato 10.458/2024), uma vez que a citada licitante não comprovou o atendimento aos requisitos de habilitação técnica previstos nos subitens 2.3 e 2.4 do termo de referência anexo ao edital;

9.3. dar ciência à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020 sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no processo de dispensa de licitação que originou o Contrato 9.854/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.3.1. a realização de dispensa por valor, enquadrada no art. 29, inciso II, da Lei 13.303/2016, que resultou no Contrato 9854/2024, contrariou o disposto no art. 41, § 2º, do RLC da Caixa;

9.4. autuar processo apartado, do tipo representação, com cópia integral destes autos, e, no âmbito do referido processo, realizar, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução - TCU 360/2023, as audiências das sociedades empresárias a seguir indicadas, para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se, caso queiram, sobre os seguintes pontos relativos à Licitação Caixa 248/2024, alertando-as de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU:

9.4.1. sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 44.659.252/0001-00), em relação às seguintes condutas/irregularidades:



a) Conduta/Irregularidade: apresentar atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, emitido pela empresa Dsop Educação Financeira Ltda., visto que foram comprovados apenas quatro meses de efetiva prestação de serviços, e não os quatorze meses consignados no atestado;

Norma infringida: subitens 2.3 e 2.4 do termo de referência, arts. 58, inciso II, e 84, incisos II e III, da Lei 13.303/2016, e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-Plenário e 917/2022-Plenário;

b) Conduta/Irregularidade: apresentar atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, emitido pela empresa Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso), visto que não foram comprovados os doze meses de efetiva prestação dos serviços consignados no atestado;

Norma infringida: subitens 2.3 e 2.4 do termo de referência, arts. 58, inciso II, e 84, incisos II e III, da Lei 13.303/2016, e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-Plenário e 917/2022-Plenário;

9.4.2. sociedade empresária Dsop Educação Financeira Ltda. (CNPJ 10.233.817/0003-25), em relação à seguinte conduta/irregularidade:

a) Conduta/Irregularidade: emitir atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, em favor da sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda., visto que foram comprovados apenas quatro meses de efetiva prestação de serviços, e não os quatorze meses consignados no referido atestado;

Norma infringida: art. 84, incisos II e III, da Lei 13.303/2016 e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-Plenário e 917/2022-Plenário;

9.4.3. sociedade empresária Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso) (CNPJ 10.213.436/0001-12), em relação à seguinte conduta/irregularidade:

a) Conduta/Irregularidade: emitir atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, em favor da sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda., visto que não foram comprovados os doze meses de efetiva prestação dos serviços consignados no atestado;

Norma infringida: art. 84, incisos II e III, da Lei 13.303/2016 e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-Plenário e 917/2022-Plenário;

9.5. dar ciência deste acórdão à Caixa Econômica Federal, ao representante e ao interessado.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0519-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 520/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.711/2019-7.

1.1. Apenso: 005.441/2021-8.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsável: José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto (021.352.054-00).

3.2. Recorrente: José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto (021.352.054-00).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Pitimbu - PB.



5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Arthur Sarmiento Sales (18081/OAB-PB), Bruno Lopes de Araújo (7588-A/OAB-PB) e outros, representando José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto contra o Acórdão 6.495/2020-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares suas contas relativas à execução parcial dos recursos transferidos por meio do Contrato de Repasse 196.347-05/2006, firmado entre o Município de Pitimbu/PB e a Caixa Econômica Federal, cujo objeto era a urbanização da orla do município,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com base no art. 35 da Lei 8.443/1992, no art. 288 do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 2º, 4º, I e 10 da Resolução TCU 344/2022, em:

- 9.1. receber como mera petição o expediente de peça 52 e negar acolhimento ao pleito apresentado;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente;
- 9.3. arquivar o processo, nos termos do art. 169, III, do RI/TCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0520-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 521/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.283/2024-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
 - 3.2. Responsável: Bruno de Souza Ramalho (097.710.906-23).
4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Arnon Arruda Simoes (184522/OAB-MG), representando Bruno de Souza Ramalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de desfalque de numerário da instituição, decorrente de movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas, incluindo a inserção de comandos no Sistema de Segurança



Tecnológica (Siset) para viabilizar a movimentação indevida de benefícios sociais em favor de terceiros, no âmbito da Agência Enseada/ES.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea d, e 19 da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Bruno de Souza Ramalho, condenando-o ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Débitos relacionados ao responsável Bruno de Souza Ramalho (097.710.906-23):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/10/2021	150,62
1/10/2021	162,22
1/10/2021	250,00
2/7/2021	757,00
2/7/2021	2.070,00
2/7/2021	2.200,00
3/2/2022	151,00
3/8/2021	1.550,00
3/9/2021	250,26
3/9/2021	152,00
3/12/2021	301,00
4/5/2021	1.500,75
4/6/2021	3.000,00
4/8/2021	1.050,00
4/8/2021	500,00
4/10/2021	1.510,00
4/10/2021	150,00
4/10/2021	752,69
4/10/2021	250,00
4/10/2021	600,00
4/10/2021	202,00
4/10/2021	252,96
4/11/2021	150,00
4/11/2021	252,10



5/8/2021	150,13
5/8/2021	1.800,00
5/8/2021	750,70
5/10/2021	1.100,00
5/11/2021	151,00
5/11/2021	1.100,00
6/4/2021	2.400,00
6/7/2021	1.104,00
6/8/2021	750,00
6/9/2021	1.006,00
6/10/2021	300,00
6/10/2021	1.430,00
7/7/2021	570,00
7/7/2021	500,00
7/10/2021	1.100,00
7/10/2021	153,00
7/10/2021	375,00
7/10/2021	1.110,00
8/9/2021	1.200,00
8/9/2021	1.000,00
8/10/2021	1.750,00
8/10/2021	903,72
8/10/2021	1.100,00
8/10/2021	1.100,00
8/10/2021	150,00
8/10/2021	150,00
9/6/2021	5.200,00
9/8/2021	500,00
9/8/2021	1.004,27
9/9/2021	2.571,57
9/11/2021	1.355,08
10/8/2021	450,00
10/9/2021	152,00
11/8/2021	450,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

11/10/2021	1.430,00
11/10/2021	302,00
11/10/2021	300,00
11/10/2021	150,59
11/10/2021	250,00
11/10/2021	1.500,00
11/10/2021	750,00
11/10/2021	452,00
12/8/2021	250,00
12/8/2021	151,00
12/8/2021	250,00
12/8/2021	752,00
12/8/2021	251,00
13/7/2021	900,00
13/8/2021	151,11
13/10/2021	1.350,00
13/10/2021	150,00
13/10/2021	905,00
13/10/2021	3.289,03
13/10/2021	150,00
13/10/2021	251,15
13/10/2021	300,00
13/10/2021	302,00
14/5/2021	460,00
14/7/2021	452,00
14/10/2021	450,46
14/10/2021	250,00
14/10/2021	151,00
14/10/2021	300,00
14/10/2021	303,07
14/10/2021	602,00
15/10/2021	500,12
15/10/2021	453,25
15/10/2021	150,00



15/10/2021	250,00
15/10/2021	1.100,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	600,00
15/10/2021	1.100,00
16/7/2021	250,00
16/9/2021	250,70
16/9/2021	509,00
16/9/2021	251,00
16/9/2021	750,00
16/9/2021	300,00
16/9/2021	1.900,00
16/9/2021	1.000,00
16/9/2021	150,00
16/9/2021	250,00
17/6/2021	1.552,00
17/6/2021	755,00
17/6/2021	3.010,00
17/8/2021	150,70
17/9/2021	150,00
17/9/2021	250,40
17/11/2021	500,00
17/11/2021	151,48
18/8/2021	500,00
18/10/2021	301,00
18/10/2021	1.200,00
18/10/2021	150,00
18/10/2021	375,00
18/11/2021	375,00
18/11/2021	1.126,49
19/8/2021	250,00
19/10/2021	500,00
19/10/2021	150,00



19/10/2021	150,00
19/10/2021	301,11
19/10/2021	250,00
20/4/2021	2.410,00
20/7/2021	250,00
20/7/2021	250,00
20/8/2021	150,00
20/10/2021	150,00
20/10/2021	252,00
21/6/2021	150,00
21/6/2021	375,55
21/6/2021	250,00
21/9/2021	151,72
21/9/2021	500,00
21/9/2021	150,00
21/9/2021	250,00
21/9/2021	302,22
21/9/2021	753,90
21/9/2021	750,00
21/9/2021	150,00
21/9/2021	150,00
21/10/2021	250,00
21/10/2021	99,00
22/1/2021	629,37
22/6/2021	596,00
22/9/2021	150,89
22/9/2021	150,00
22/9/2021	752,00
22/9/2021	150,00
22/9/2021	251,71
22/9/2021	150,00
22/9/2021	377,45
22/9/2021	151,20
22/10/2021	301,00



22/10/2021	150,00
22/10/2021	150,40
22/10/2021	250,00
23/6/2021	594,00
23/8/2021	1.160,00
23/8/2021	150,00
23/8/2021	250,18
23/9/2021	755,52
23/9/2021	252,00
23/9/2021	604,59
23/9/2021	500,00
23/11/2021	627,95
24/6/2021	300,00
24/8/2021	451,00
24/8/2021	1.003,28
24/8/2021	250,00
24/8/2021	150,00
24/8/2021	500,00
24/8/2021	504,00
24/8/2021	500,00
24/8/2021	250,00
24/8/2021	792,00
24/9/2021	451,19
24/9/2021	1.506,81
24/9/2021	752,69
24/9/2021	600,00
24/9/2021	300,48
24/9/2021	151,00
24/9/2021	500,00
25/8/2021	151,00
25/8/2021	450,00
25/8/2021	250,00
25/10/2021	150,00
25/10/2021	451,00



25/10/2021	1.100,00
26/7/2021	450,00
26/8/2021	355,00
26/8/2021	150,00
26/10/2021	250,00
26/10/2021	1.538,00
26/10/2021	150,00
26/10/2021	252,00
27/7/2021	450,00
27/7/2021	750,00
27/7/2021	302,00
27/8/2021	450,00
27/9/2021	301,00
27/9/2021	250,00
27/10/2021	1.504,35
28/4/2021	1.440,00
28/5/2021	840,00
28/7/2021	500,00
28/9/2021	2.398,99
28/9/2021	1.254,64
28/9/2021	150,02
28/9/2021	1.254,35
28/10/2021	251,00
29/7/2021	1.125,55
29/9/2021	150,42
29/10/2021	1.250,00
29/10/2021	549,00
30/4/2021	1.200,00
30/7/2021	1.655,80
30/9/2021	251,00
30/9/2021	250,00
31/8/2021	1.800,00
31/8/2021	150,00
6/5/2021	250,00



9/9/2021	150,00
23/3/2021	250,00
21/9/2021	602,00
29/7/2021	750,00

9.2. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Bruno de Souza Ramalho multa no valor de R\$ 22.000,00 (vinte e dois mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.3. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.4. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, considerar grave a infração cometida por Bruno de Souza Ramalho, inabilitando-o, pelo prazo de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

9.6. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo/ES, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.7. dar ciência deste acórdão à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0521-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 522/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.626/2024-6

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Infra S.A.

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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



8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de acompanhamento com o objetivo de acompanhar as ações governamentais relacionadas aos contratos de concessões ferroviárias que estão com prazo de vigência próximo do término.

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. 71, IV, da Constituição Federal; c/c os arts. 1º, II, 41, II, 43, I, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 169, V, 250, II e III, do Regimento Interno; e c/c os arts. 4º, I e II, 7º, §3º, I, e §4º, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Ministério dos Transportes, que:

9.1.1. autue processo administrativo para cada uma das concessões de ferrovias próximas do fim contratual (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC) e, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore, para cada uma delas, plano de ação ou outro instrumento similar, com a descrição de etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pela adoção das ações necessárias para responder ao término iminente dos contratos, bem como para compatibilizar a continuidade da prestação do serviço público e a preservação do patrimônio ferroviário, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.1 do Voto);

9.1.2. realize estudo dos trechos não operacionais no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., de modo a definir a destinação de tais segmentos, levando em conta a manutenção do serviço público nos trechos em que houver interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público (de acordo com a destinação do ativo ferroviário) e a capacidade financeira da União, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.2 do Voto);

9.1.3. no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., realize estudo e proponha ações para gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, e 36 da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.3 do Voto);

9.2. determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, no processo decisório de prorrogar ou licitar as malhas ferroviárias, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a elevada inadimplência e o alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam desaconselhar a continuidade das atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL, bem como eventuais outros efeitos para o serviço público prestado e para o mercado regulado, como risco moral e a maior dificuldade de entrada de novos agentes de mercado no setor ferroviário, nos termos do art. 175 da CF/88, dos arts. 6º a 8º da Lei 13.448/2017, do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, bem como dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88 e dos da motivação e do interesse público, constantes do caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.4 do Voto);

9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 1º, incisos I e IV, do Anexo I do Decreto 11.329/2023, que adote medidas, inclusive de caráter normativo e/ou legislativo, no sentido de (vide sessão III.6 do Voto):

9.3.1. garantir a estabilidade, coerência e integridade dos planos setoriais de infraestrutura e logística de transportes ao longo do tempo, em vista do seu caráter estratégico e de longo prazo;

9.3.2. garantir que o Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias Anuais sejam elaborados de maneira alinhada com os planos setoriais de infraestrutura de transportes, de modo que o ciclo e o processo orçamentário prevejam os recursos públicos necessários para o alcance dos objetivos e metas de longo prazo fixados no planejamento de infraestrutura;

9.3.3. estabelecer instrumentos de enforcement e acompanhamento periódico das metas e objetivos de longo prazo fixados pelos planos setoriais de infraestrutura de transportes, de modo que os agentes públicos e a Administração Pública sejam incentivados a alcançar os resultados esperados;

9.4. determinar à AudPortoFerrovia que autue, para cada uma das concessões tratadas nestes autos, processo para monitorar as determinações desta decisão, bem como para acompanhar os procedimentos relativos ao desfecho contratual e à continuidade do serviço (vide item III.4 do Voto);

9.5. recomendar à Segecex que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir no plano de controle externo ação de controle com o objetivo de avaliar os Relatórios de Impacto Regulatório (RIRs) e as Avaliações do Resultado Regulatório (ARRs) do Ministério dos Transportes e da Agência Nacional de Transportes Terrestres, de modo a verificar se eles estão sendo realizados ou dispensados nos termos da legislação, bem como se a metodologia e os procedimentos empregados seguem as disposições do Decreto 10.411/2020, do Guia Orientativo de AIR da Casa Civil e das boas práticas internacionais, com o objetivo de propor eventuais melhorias no processo decisório da infraestrutura de transporte ferroviário e rodoviário (vide item III.5 do Voto);

9.6. comunicar esta decisão (vide sessão III.6 do Voto):

9.6.1. ao Ministério dos Transportes, ao Ministério de Portos e Aeroportos, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Infra S.A, à Secretaria-Geral da Presidência da República; à Casa Civil da Presidência da República; e a Controladoria-Geral da União, para que adotem as medidas que julgarem necessárias; e

9.6.2. à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para que adotem as medidas que julgarem necessárias; e

9.7. arquivar os autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0522-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 523/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.969/2024-4

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

3. Representante/Interessada:

3.1. Representante: 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda. (72.591.894/0001-42)

3.2. Interessada: Vippim Segurança e Vigilância Ltda. (11.349.160/0001-67)

4. Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)



5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Donne Pinheiro Macedo Pisco (22812/OAB-DF), representando 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação de licitante, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90014/2024, conduzido pela Agência Nacional de Telecomunicações, tendo como objeto a prestação de serviço de prevenção contra incêndio e pânico.

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, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

- 9.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 2089/2024 – Plenário;
- 9.3. comunicar esta decisão à representante, à interessada e à Agência Nacional de Telecomunicações; e
- 9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0523-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 524/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.712/2006-8

1.1. Apenso: 004.034/2001-5

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

3. Embargante: José Orlando Sá de Araújo (088.866.953-49)

4. Unidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Maranhão (Dnit/MA)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: André Guimarães Cantarino (OAB/MG 116.021) e outros, representando José Orlando Sá de Araújo

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, opostos por José Orlando Sá de Araújo em face do Acórdão 528/2020-Plenário, que conheceu e rejeitou embargos de declaração opostos por ele em face do Acórdão 1.673/2017-Plenário.



ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. comunicar esta decisão ao embargante, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico: www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0524-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 525/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.507/2019-9

1.1. Aposos: 001.004/2022-0; 001.003/2022-4

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

3. Recorrente: Natã Garcia Hora (014.417.225-99)

4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho

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

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

8. Representação legal: Eduardo Mota de Macedo (17206/OAB-BA), representando Natã Garcia Hora.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão, interposto por Natã Garcia Hora, ex-prefeito de Wagner/BA, contra o Acórdão 8.992/2020-2ª Câmara (mantido pelo Acórdão 10.965/2021 – 2ª Câmara), que julgou irregulares as suas contas, condenou-o em débito e lhe aplicou multa, em razão da omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Termo de Compromisso 126/2013, tendo por objeto a construção de três sistemas coletivos de abastecimento de água no âmbito do programa “Água para Todos”.

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. 35 da Lei 8.443/1992 e 288 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer do presente recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. comunicar esta decisão ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Wagner/BA e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs);
- 9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0525-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 526/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.255/2023-1

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidades: Senado Federal; Câmara dos Deputados; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Conselho Nacional de Justiça; Conselho da Justiça Federal; Conselho Superior da Justiça do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar; Conselho Nacional do Ministério Público; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Gestão de Pessoas; Secretaria de Gestão e Inovação; Ministério da Defesa; Advocacia-Geral da União; e Defensoria Pública da União

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento com o objetivo de atualizar o levantamento apreciado no Acórdão 2.564/2022-Plenário, a fim de conhecer as principais normas de trabalho remoto da Administração Pública Federal, incluindo os três Poderes e órgãos autônomos, e compará-las, de modo a identificar melhores práticas e contribuir para seu aprimoramento.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 238 e 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação às seguintes unidades, para conhecimento e adoção das medidas que entenderem pertinentes: Senado Federal; Câmara dos Deputados; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Conselho da Justiça Federal; Conselho Superior da Justiça do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar; Conselho Nacional do Ministério Público; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST/MGI); Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP/MGI); Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES/MGI); Ministério da Defesa; Advocacia-Geral da União; Defensoria Pública da União; e Tribunal de Contas da União; e

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0526-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 527/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.669/2016-7.
 - 1.1. Apenso: 035.279/2012-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Carioca Christiani Nielsen Engenharia S A (40.450.769/0001-26); Encalso Construções Ltda (55.333.769/0001-13).
 - 3.2. Responsáveis: Carioca Christiani Nielsen Engenharia S A (40.450.769/0001-26); Encalso Construções Ltda (55.333.769/0001-13); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15).
 - 3.3. Recorrente: Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15).
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A..
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Patricia Franco Bonfadini Mendes (152.991/OAB-RJ), Juliana Carvalho Tostes Nunes (131.998/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Enrico Beloni de Oliveira (234764/OAB-SP), Gabrielle Rizzato Rossi (456070/OAB-SP) e outros, representando Encalso Construções Ltda; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27865/OAB-PR), Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16950/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Marina Garcia de Paula (196128/OAB-RJ), Raissa Roese da Rosa (52568/OAB-DF) e outros, representando Carioca Christiani Nielsen Engenharia S A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Pedro José Barusco Filho, ex-Gerente Executivo de Engenharia da Petróleo Brasileiro S.A, contra o Acórdão 1.364/2023-TCU-Plenário e, em razão de inexatidão material, retificado pelo Acórdão 1.825/2023-TCU-Plenário, ambos relatados pelo Ministro Jorge Oliveira, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente e lhe aplicou multa,

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

- 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU, conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. comunicar esta decisão ao recorrente, à Petrobras e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0527-07/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 528/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.771/2018-0.



- 1.1. Apensos: 000.946/2023-0; 000.945/2023-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
 - 3.2. Responsáveis: Cacildo Dagno Pereira (847.424.378-53); Eledir Barcelos de Souza (054.156.568-04); Ngp Construcoes e Servicos Ltda (11.289.120/0001-77).
 - 3.3. Recorrente: Eledir Barcelos de Souza (054.156.568-04).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo - MS.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Ayron Doueidar Sandim (23089/OAB-MS), representando Cacildo Dagno Pereira; Jose Aparecido Barcello de Lima (4806/OAB-MS), representando Eledir Barcelos de Souza.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia Recurso de Revisão interposto por Eledir Barcelos de Souza em face do Acórdão 2.315/2022-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

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

9.1. com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU, conhecer do Recurso de Revisão interposto por Eledir Barcelos de Souza para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente o Acórdão 2.315/2022-TCU-1ª Câmara;

9.3. julgar regulares as contas de Eledir Barcelos de Souza, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

9.4. dar conhecimento desta deliberação ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul; e

9.5. encaminhar cópia de inteiro teor desta deliberação ao Ministério Público junto ao TCU para que avalie a pertinência de propor ao Tribunal recurso de revisão para buscar a condenação em débito e multa do gestor sucessor Cacildo Dagno Pereira, caso considere presente alguma das hipóteses de cabimento do referido recurso, nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0528-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 529/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.094/2024-7.

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

3. Interessada: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).



4. Órgão/Entidade: Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar a gestão da dívida pública no primeiro semestre de 2024, verificar o nível de aderência das operações de endividamento ao Plano Anual de Financiamento (PAF) e compreender a sustentabilidade da dívida,

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

9.1. informar ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao art. 3º da Resolução-TCU 322/2020, as seguintes conclusões do acompanhamento permanente da dívida em relação ao primeiro semestre de 2024:

9.1.1. os indicadores da dívida pública no primeiro semestre de 2024 se encontravam dentro dos limites estabelecidos pelo Plano Anual de Financiamento, devendo ser destacada a existência de discrepância entre a situação atual e os objetivos de longo prazo, particularmente na gestão da dívida flutuante, no percentual de títulos pré-fixados e no prazo médio de vencimento da dívida;

9.1.2. os cenários projetados para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) até 2027, elaborados e apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, não diferiram significativamente da dívida esperada com base nos parâmetros econômicos e fiscais informados nas expectativas de mercado e nos instrumentos de planejamento e orçamento;

9.1.3. segundo as projeções da LDO/2025, cujos valores são compatíveis com as estimativas feitas nesta fiscalização para a DBGG em 2027, a dívida tende a crescer de 2024 até o final de 2027, devido principalmente aos juros reais, mesmo tendo como premissa o cumprimento estrito das metas fiscais estabelecidas na LDO/2025;

9.1.4. o risco de sustentabilidade da dívida foi considerado moderado até o primeiro semestre de 2024, mitigado pela forte base doméstica de investidores, pela baixa proporção de dívida em moeda estrangeira e pela existência de reserva de liquidez suficiente para cobrir os vencimentos dos títulos da DPF;

9.1.5. a decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou inconstitucional o limite ao pagamento de precatórios permitiu a liberação de R\$ 92,4 bilhões para quitação desses passivos, antecipando impactos financeiros inicialmente previstos para 2027;

9.1.6. o aumento do ajuste para perdas em haveres financeiros em 2024 sugere deterioração da exposição fiscal da União relacionada aos contratos de dívida com os demais entes federativos;

9.1.7. o déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deve crescer de 2,32% do PIB em 2024 para 3,86% até 2050, indicando futuros desafios fiscais para o pagamento das despesas previdenciárias;

9.1.8. a reoneração gradual das contribuições previdenciárias patronais para municípios com até 156.200 habitantes visa equilibrar a necessidade de financiamento do RGPS com a capacidade financeira dos municípios e pode representar risco fiscal;

9.1.9. houve arrecadação, na execução orçamentária até junho de 2024, via endividamento, que alcançou 36,45% do previsto, e retomada na execução de despesas com juros e amortização, com 64,26% das dotações empenhadas, indicando ajuste em relação aos anos anteriores, em que houve maior grau de não execução;



9.1.10. as emissões diretas de títulos públicos até junho de 2024 representaram 2,73% do total emitido no período, impulsionado principalmente pelas emissões para o FCVS, que, até junho de 2024, haviam aumentado 79,17% em relação a todo o período de 2023.

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0529-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 530/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.567/2023-9

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

3. Interessados: Agência Nacional de Telecomunicações (02.030.715/0001-12); Tim S/A (02.421.421/0001-11).

4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Beatriz Faustino França Mori (247.396/OAB-SP), Ana Cláudia Beppu dos Santos Oliveira (195.676/OAB-SP), Gabriela Miranda Naves (28.906/OAB-DF), Pedro Henrique Lobo Sousa Monteiro (78.421/OAB-DF), Francisco Amaral de Almeida Sampaio (305.312/OAB-SP), Elinor Cristóforo Cotait (78.824/OAB-SP), Enrico Spini Romanielo (304.464/OAB-SP) e outros, representando a Tim S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de desestatização, relativos à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 1.900 e 2.100 MHz, outorgadas à empresa Tim 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. considerar atendidos os requisitos previstos na IN-TCU 81/2018, sem que tenham sido encontrados óbices ao Acórdão-Anatel 101/2023 quanto à aprovação da primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz pela empresa Tim S.A.;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inexistência de critérios objetivos, atualizados e devidamente normatizados para avaliação das situações enumeradas a seguir viola o disposto no caput e nos §§2º e 3º do art. 167 da Lei 9.472/1997:

9.2.1. uso eficiente do espectro;

9.2.2. o cometimento de infrações reiteradas pela operadora.



9.3. deferir o pedido de acesso aos autos formulado pela empresa Tim S.A. à peça 62, nos termos do art. 163 do Regimento Interno do TCU;

9.4. informar a Agência Nacional de Telecomunicações e a Tim S.A. quanto ao teor desta deliberação.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0530-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 531/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.064/2024-9

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

3. Interessada: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).

4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) a que se refere a Lei Complementar 101/2000 relativamente ao 2º quadrimestre de 2024,

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

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e o encaminhamento ao TCU dos RGFs correspondentes ao 2º quadrimestre do exercício de 2024, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida lei complementar, bem como ao art. 5º, I, da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos RGFs do 2º quadrimestre de 2024 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 162 da Lei 14.791/2023 (LDO para 2024);

9.3. considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2024, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir



riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no 2º quadrimestre de 2024, os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida e o montante da Dívida Mobiliária corresponderam a 517,49% e a 702,19% da RCL, respectivamente;

9.5. considerar atendidos, para o 2º quadrimestre de 2024, os limites para realização de operações de crédito e concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, com os montantes das operações de crédito e das garantias concedidas em 15,53% e 24,60% da RCL, respectivamente;

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

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

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0531-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 532/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.099/2024-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 5º bimestre de 2024, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, particularmente quanto ao cumprimento das metas fiscais, à aderência aos limites constitucionais e legais e à conformidade com as regras de limitação de empenhos e movimentação financeira, além dos bloqueios orçamentários,

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

9.1. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com vistas a subsidiá-la e em atendimento ao disposto art. 145, § 3º, da Lei



14.791/2023 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2024) –, os fatos apontados no relatório e no voto precedentes acerca da gestão fiscal no 5º bimestre de 2024;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0532-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 533/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.756/2018-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Congresso Nacional; Diefra Engenharia e Consultoria Ltda (17.579.459/0001-94); Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. (70.073.275/0001-30); Top Engenharia Ltda. (14.448.260/0001-39).

3.2. Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Cassia Alessandra Bonfim de Andrade Xavier (687.993.495-15); Fabio Silva Barreto (971.709.925-15).

4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia - DNIT/MT.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Ricardo Guimaraes Moreira (OAB/MG 82.238), Eurides Verissimo de Oliveira Junior (OAB/MG 75.864) e outros, representando Diefra Engenharia e Consultoria Ltda; Mauricio Brito Passos Silva (OAB/BA 20.770), Fabricio de Castro Oliveira (OAB/BA 15.055/) e outros, representando Top Engenharia Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria do Fiscobras de 2018 (Fiscalização 153/2018) realizada com o objetivo de avaliar a contratação e execução das obras de implantação e pavimentação da Rodovia BR-135/BA, no segmento de Cocos/BA até a divisa com o Estado de Minas Gerais, nos quilômetros 443,9 a 466,8 (trecho de 22,9 km), sobre o qual foi proferido o Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário ora em monitoramento,

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

9.1. considerar cumpridas as determinações contidas no subitem 9.2 do Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência deste acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), às empresas Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. e Top Engenharia Ltda., bem como aos demais responsáveis/interessados (vide. item 3 deste acórdão);



9.3. autorizar o arquivamento deste processo com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0533-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 534/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-013.987/2022-4.

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

3. Embargante: Edelweiss Henrique Ferreira (083.876.694-31).

4. Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

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

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: não atuou.

8. Representação legal: Raissa Braga Campelo (OAB/PE 29280), Victoria Leticia de Lima Araujo (OAB/PE 52242) e Antonio Sergio de Barros Campelo (OAB/PE 39989).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, em que se analisam, nesta oportunidade, os Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Edelweiss Henrique Ferreira ao Acórdão 2514/2024 - Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas, em razão de irregularidades na concessão e destinação de recursos originários de operações de crédito ocorridas na Agência de Barreiros/PE (Agência 2124), condenou-o ao pagamento do débito apurado nos autos e da multa proporcional ao dano, sem prejuízo de inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos dos arts. 60 da Lei 8.443/1992 e 270 do RI/TCU.

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

9.1. nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes Embargos de Declaração para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos seus representantes legalmente constituídos nos autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0534-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.



ACÓRDÃO Nº 535/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.943/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).
 - 3.2. Responsáveis: Alexandre de Moraes Hissa (034.199.574-67); Ednaldo Ferreira de Oliveira (212.527.184-20); Ednaldo S. de Melo (21.630.467/0001-95); Jeferson Pereira de Oliveira (047.567.004-38); José Souza de Santana (022.467.744-62); Pedro de Andrade Carneiro (25.279.594/0001-42).
4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), relativa a irregularidades praticadas no âmbito das agências 273-Santa Cruz do Capibaribe e 238-Palmares, no Estado de Pernambuco.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar revéis os Srs. Alexandre de Moraes Hissa, José Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira e Ednaldo Ferreira de Oliveira e as empresas individuais Ednaldo S. de Melo e Pedro de Andrade Carneiro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com base no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. Alexandre de Moraes Hissa, José Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira e Ednaldo Ferreira de Oliveira e das empresas Pedro de Andrade Carneiro e Ednaldo S. de Melo, com base nos arts. 1º, I, 16, III, “d”, 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até as datas dos seus efetivos recolhimentos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A., nos termos do art. 23, III, “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, III, “a”, do RI/TCU:

Débito relacionado ao responsável Alexandre de Moraes Hissa em solidariedade com Ednaldo S de Melo, Jeferson Pereira de Oliveira, José Souza de Santana e Ednaldo Ferreira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	145.391,92

Débito relacionado ao responsável Alexandre de Moraes Hissa em solidariedade com Jeferson Pereira de Oliveira, José Souza de Santana, Pedro de Andrade Carneiro e Ednaldo Ferreira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	245.827,62

Débito relacionado ao responsável Alexandre de Moraes Hissa (CPF: 034.199.574-67) em solidariedade com Jeferson Pereira de Oliveira e Ednaldo Ferreira de Oliveira:



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	56.141,43

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo as multas previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir listados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa (R\$)
Alexandre de Moraes Hissa	120.000,00
Jeferson Pereira de Oliveira	120.000,00
Ednaldo Ferreira de Oliveira	90.000,00
Jose Souza de Santana	75.000,00
Ednaldo S de Melo	20.000,00
Pedro de Andrade Carneiro	30.000,00

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar, desde logo, se requerido, com base no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar dos recebimentos das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, os recolhimentos da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que comprovem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do RI/TCU;

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

9.7. enviar cópia desta deliberação ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. e aos responsáveis;

9.8. informar aos interessados que esta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0535-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 536/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.607/2021-4.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).



3.2. Responsáveis: Alexandre de Moraes Hissa (034.199.574-67); Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda. (07.000.251/0001-15); S.M. Estivas Ltda. (06.555.302/0001-02); Sandro Alves de Moura (506.772.684-91); Sandro Alves de Moura Júnior (075.507.174-35); Sandro Alves de Moura Júnior Eireli (70.226.261/0001-00); Sandro Moura de Alves Serviços Eireli (28.951.867/0001-41); Sílvio Alves de Moura (020.875.854-23).

3.3. Recorrentes: Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda. (07.000.251/0001-15); Sandro Alves de Moura Júnior (075.507.174-35); Sílvio Alves de Moura (020.875.854-23); Sandro Alves de Moura Júnior Eireli (70.226.261/0001-00); Sandro Moura de Alves Serviços Eireli (28.951.867/0001-41); Sandro Alves de Moura (506.772.684-91); S.M. Estivas Ltda. (06.555.302/0001-02).

4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

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

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

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

8. Representação legal: Rozângela Wanderley Gomes de Melo (OAB/PE 15.835), Júlio César Melo Monteiro da Rocha (OAB/PE 25.804) e outros, representando Jefferson William da Silva Moura, S.M. Estivas Ltda., Sandro Alves de Moura Júnior, Sandro Alves de Moura e Sílvio Alves de Moura; Valkíria Bizerra de Franca Silva (OAB/PE 30.539), representando Sandro Moura de Alves Serviços Eireli; Valkíria Bizerra de Franca Silva (OAB/PE 30.539) e Francisco Monteiro da Rocha (OAB/PE 03.808), representando Sandro Alves de Moura Júnior Eireli e Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos por Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda., Sandro Alves de Moura Júnior, Sílvio Alves de Moura, Sandro Alves de Moura Júnior Eireli, Sandro Moura de Alves Serviços Eireli, Sandro Alves de Moura e S.M. Estivas Ltda. contra o acórdão 2348/2024-Plenário.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RI/TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda., Sandro Alves de Moura Júnior, Sílvio Alves de Moura, Sandro Alves de Moura Júnior Eireli, Sandro Moura de Alves Serviços Eireli, Sandro Alves de Moura e S.M. Estivas Ltda., para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. manter inalterado o acórdão 2348/2024-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação aos embargantes, na pessoa de seus representantes legais;

9.4. informar aos interessados que o a presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0536-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).



ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 14 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 19 de março de 2025.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 7, DE 12 DE MARÇO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, consoante o disposto no art. 71, § 4º, da Constituição Federal, encaminhei ao Presidente do Congresso Nacional, por meio do Aviso nº 150-GP/TCU, datado de 28 de fevereiro de 2025, o **Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União referente ao 4º trimestre de 2024**, que abrange os principais resultados da atuação do TCU e as iniciativas mais relevantes implementadas no âmbito administrativo durante esse período.

Vale ressaltar que o aludido documento retrata os atos do último trimestre da exitosa gestão do então Presidente desta Casa, Ministro Bruno Dantas.

Registro que o detalhamento das realizações apresentadas no referido Relatório, bem como a consolidação dos demais dados relevantes decorrentes da atuação do Tribunal no 4º trimestre de 2024, podem ser acessadas no [“Painel Resultados do TCU”](#), o qual foi desenvolvido com o objetivo de melhorar a eficiência, a qualidade, a credibilidade e a tempestividade das informações a serem disponibilizadas ao Congresso Nacional.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de março de 2025.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

**COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA**

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Com o intuito de reafirmar, mais uma vez, o compromisso com a equidade de gênero e a valorização das mulheres no serviço público, este Tribunal realizará, no próximo dia 18, às 10h, um evento especial em celebração ao Dia Internacional da Mulher: o talk show “*O TCU que queremos. Por todas. Por todos*”, o qual será um espaço para reflexão sobre a presença feminina na administração pública e os desafios da inclusão e da equidade de oportunidades.

Para enriquecer o debate com relevantes experiências, esse encontro será mediado pela jornalista Marina Machado e pelo escritor e apresentador Francisco Bosco e contará com a participação da nobre Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dra. Cristina Machado.

Por acreditar que a diversidade fortalece as instituições e aprimora a gestão pública, o TCU segue avançando em iniciativas que promovam um ambiente de trabalho mais igualitário, inclusivo e respeitoso para todas as pessoas.

Assim, diante da importância desse momento de diálogo e aprendizado, convido Vossas Excelências, servidores, servidoras, colaboradores e colaboradoras a participarem do aludido evento, que será realizado presencialmente no Auditório Ministro Pereira Lira e transmitido ao vivo pelo canal oficial do TCU no YouTube.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de março de 2025.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que na tarde de ontem, foi realizado no Instituto Serzedello Corrêa, o primeiro encontro dos Servidores com o Presidente do TCU.

Uma iniciativa inédita, que contou com a presença de mais de 600 servidores, sendo 120 colegas dos estados.

Tive o prazer de contar com a presença do Ministro Jorge de Oliveira, que pode junto comigo, levar importantes direcionamentos sobre as diretrizes estratégicas do TCU para os próximos anos. Pude também, junto aos Secretários-gerais, ouvir os colegas presentes.

Além de um importante momento de alinhamento técnico, foi um dia também de reencontros, abraços e confraternização entre as equipes.

Agradeço a presença de todos os servidores, inclusive dos diversos gabinetes de Vossas Excelências. Reforço meu convite a todos para que participem das próximas edições, que ocorrerão nos dias 25 de março e 29 de abril.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de março de 2025.



VITAL DO RÊGO
Presidente do TCU

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Com fundamento art. 28, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, convoco Sessão Plenária extraordinária de caráter público para o dia 11 de junho deste ano, às 10h, com o objetivo de apreciar as contas do Presidente da República, referentes ao exercício financeiro de 2024, conforme indicação do respectivo Relator, Ministro Jhonatan de Jesus.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de março de 2025.

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que fui sorteado relator do processo TC 001.628/2015-1, em que se examina proposta de alteração do Enunciado de Súmula 256 do TCU, segundo o qual não se exige a observância do contraditório e da ampla defesa na apreciação da legalidade de ato de pessoal.

A proposta de alteração decorre da mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal, firmado na tese de repercussão geral fixada no julgamento do RE 636.553/RS (tema 445), da relatoria do E. Ministro Gilmar Mendes, que passou a considerar obrigatória a abertura de prazo para o oferecimento de contraditório e ampla defesa aos interessados, nos casos em que houver transcorrido mais de cinco anos desde a chegada do ato no TCU.

Considerando a relevância da matéria, submeto à apreciação deste Plenário nos termos do art. 75, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, a proposta de abertura de prazo de trinta dias para apresentação de emendas pelos Srs. Ministros e de sugestões pelos Srs. Ministros-Substitutos e pela Srª. Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



Memorando 14/2015 – GAB-MIN-WAR-2015

Em 2 de julho de 2015

Exmº. Sr. Ministro Benjamin Zymler, Relator do TC-001.628/2015-1

Assunto: envio de proposta de redação de alteração de Súmula.

De ordem e em atendimento à comunicação realizada no Plenário de 24/6/2015, em que foi distribuído o cronograma para apresentação de emendas e sugestões para o Anteprojeto de alteração da Súmula nº 256, encaminho a anexa proposta do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Atenciosamente,

(Assinado Eletronicamente)
Rodrigo de Oliveira Fernandes
Assessor de Ministro

**Proposta de redação:****SÚMULA Nº 256**

Não se exige a observância do contraditório e da ampla defesa na apreciação da legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, bem como de ato que altere os fundamentos legais, salvo se decorrido prazo igual ou superior a cinco anos a partir da data de ingresso do ato no TCU ou se houver imputação de má-fé ao interessado.

Justificativa:

A redação original do Enunciado de Súmula nº 256 albergava expressamente a desnecessidade de contraditório na apreciação dos atos concessivos de melhorias, conferindo-lhes tratamento idêntico aos atos de concessão inicial.

Trata-se de entendimento pacífico neste Tribunal e que não foi modificado pela jurisprudência desta Casa, nem pelo STF, não havendo nenhuma justificativa para sua exclusão do texto do enunciado de súmula.

O Tribunal, ao examinar os efeitos da Súmula Vinculante nº 3 do STF, deliberou por “*firmar o entendimento de que os atos de alteração de aposentadoria, pensão e reforma que alterem o fundamento legal dos atos concessivos iniciais têm a mesma natureza jurídica destes, aplicando-se-lhes a exceção prevista no Enunciado nº 3 da Súmula Vinculante do STF*” (Acórdão nº 1.551/2007-TCU-Plenário).

Sobre a matéria, assim manifestou-se o Ministro Benjamim Zymler, no voto condutor do Acórdão 1188/2009-TCU-2ª Câmara:

“O STF não se utilizou da expressão “concessão inicial de aposentadoria e pensão” da mesma forma como o TCU o faz. O objetivo da Súmula Vinculante n.º 3, no tocante aos atos de concessão, é impedir que o TCU revise as concessões já julgadas em prejuízo do servidor sem que a ele seja conferido o direito ao contraditório e à ampla defesa. Os atos encaminhados ao TCU que promovem alterações na concessão inicial em benefício do servidor devem ser considerados atos iniciais, para fins de aplicação da Súmula Vinculante n.º 3. Isso porque a Corte de Contas não está revisando de ofício a concessão inicial, mas apreciando pela primeira vez o novo ato de concessão, supostamente emitido a pedido do interessado”.

A supressão, no enunciado de súmula, do trecho referente aos atos de alteração de aposentadorias e pensões acarretaria interpretações diversas no sentido da modificação da jurisprudência desta casa, quando modificação não houve, o que poderia ensejar desnecessárias discussões sobre a matéria, mostrando-se, portanto, não só indevida como inconveniente.

ANEXO II DA ATA Nº 7, DE 12 DE MARÇO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA



Relatórios, votos e propostas de deliberação, bem como os Acórdãos de nºs 504 a 537, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 032.299/2017-6 [Apenso: TC 012.543/2021-7]

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Natureza(s): Recurso de revisão (Prestação de Contas)

Órgão/Entidade: Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal

Exercício: 2016

Responsáveis: Alexandre Costa Oliveira (455.118.291-53); André Luiz Diniz Rapozo (366.770.001-68); Athos Alexandre Ferreira Camargo (364.355.541-53); Carlos Alberto Rasia (516.756.501-44); Carlos Emilson Ferreira dos Santos (516.690.561-04); Edival Jose de Santana (561.386.361-04); Everton Rocha da Silveira (364.947.551-00); Gilmar dos Reis Lopes (443.075.511-68); Hamilton Santos Esteves Junior (265.566.501-53); Jorge Martins Rodrigues de Oliveira (477.961.621-20); Jose Paulo Miranda da Silva (468.071.601-00); Joston Alves de Sousa (563.339.001-68); Luiz Claudio Barbosa Castro (364.649.961-34); Luiz Tadeu Villela Blumm (393.560.781-49); Marcio Cesar Dantas Pereira (417.549.051-53); Marco Negrão de Brito (524.180.141-34); Marilton Santana Junior (504.414.261-15); Mário Lopes Condes (381.509.481-04); Reginaldo Ferreira de Lima (524.505.971-15); Ricardo Prado Rodrigues (343.064.551-49); Roberto Marcos Alcantara (492.748.721-00); Rogerio Ribeiro Alvarenga (329.937.061-87); Rommel Nascimento (492.807.911-68); Rosenkranz Maciel Nogueira (333.082.251-15); Sergio Ricardo Souza Santos (444.076.291-34); Érico Rossano Moreto dos Santos (457.884.301-78).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. CONTAS REGULARES. AUXÍLIO-MORADIA MAJORADO INDEVIDAMENTE. DETERMINAÇÃO PARA O RESSARCIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS NOVOS COM EFICÁCIA SOBRE A PROVA PRODUZIDA. PRECLUSÃO LÓGICA. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 49), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 50-51):

“INTRODUÇÃO



Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – DF (peça 37) contra o Acórdão 275/2021-TCU-2ª Câmara, relator Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (peça 30).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, nos termos do art. 143, I, 'a', do Regimento Interno do TCU, em sintonia com o parecer emitido nos autos pela SecexDefesa, com o aval do Ministério Público junto a este Tribunal, em:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 17, inciso I, 143, inciso I, 169, inciso V, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU), julgar regulares as contas dos responsáveis Hamilton Santos Esteves Júnior (CPF 265.566.501-53), Alexandre Costa Oliveira (CPF 455.118.291-53), Everton Rocha da Silveira (CPF 364.947.551-00), Rosenkranz Maciel Nogueira (CPF 333.082.251-15), Reginaldo Ferreira de Lima (CPF 524.505.971-15), Roberto Marcos Alcântara (CPF 492.748.721-00), Rogério Ribeiro Alvarenga (CPF 329.937.061-87), Jorge Martins Rodrigues de Oliveira (CPF 477.961.621-20), Érico Rossano Moreto dos Santos (CPF 457.884.301-78), Joston Alves de Sousa (CPF 563.339.001-68), Edival José de Santana (CPF 561.386.361-04), Carlos Emilson Ferreira dos Santos (CPF 516.690.561-04), André Luiz Diniz Rapozo (CPF 366.770.001-68), Marco Negrão de Brito (CPF 524.180.141-34), Márcio Cesar Dantas Pereira (CPF 417.549.051-53), Athos Alexandre Ferreira Camargo (364.355.541-53), Marilton Santana Júnior (504.414.261-15), Carlos Alberto Rasia (516.756.501-44), Mário Lopes Condes (381.509.481-04), Rommel Nascimento (CPF 492.807.911-68), Gilmar dos Reis Lopes (CPF 443.075.511-68), Sérgio Ricardo Souza Santos (444.076.291-34), Luiz Tadeu Villela Blumm (CPF 393.560.781-49) e Luiz Claudio Barbosa Castro (CPF 364.649.961-34), dando-lhes quitação plena;

b) com fundamento no art. 251 do RI/TCU, c/c art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no prazo de 180 dias, adote medidas visando ao ressarcimento dos valores indevidamente recebidos por bombeiros militares, a título de auxílio-moradia, com valores majorados, ocorridos a partir da data da emissão do Parecer 1.638/2010-PROPE/PGDF, em face das seguintes situações: 1) cônjuges militares considerados dependentes um do outro (dependência recíproca); e 2) valor majorado concedido a ambos os cônjuges em razão de dependentes comuns;

c) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem julgados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de, com fundamento no art. 237, inciso VI, do RI/TCU, determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que autue processo de representação para tratar da responsabilização pelos pagamentos de auxílio-moradia a bombeiros e policiais militares do Distrito Federal, a partir de 2010, em desconformidade com a Lei 10.486/2002, conforme exposto nos Pareceres 1.638/2010-PROPE/PGDF e 705/2016-PRCON/PGDF, com especial destaque para a responsabilização pela subscrição da Instrução Normativa - CBMDF 2/2014 e da Portaria PMDF 924/2014, respectivamente; e

d) encaminhar cópia do acórdão ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e ao gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, informando-os que o inteiro teor do acórdão, incluindo relatório e voto, poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos. (grifado)

HISTÓRICO

2. Esta prestação de contas anual refere-se ao exercício de 2016 do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF).

2.1. Entre os principais pontos avaliados pelo controle interno em seu relatório de auditoria, podem-se citar o exame: (a) dos indicadores de eficácia da gestão, (b) da compatibilidade das informações do relatório de gestão com aquelas contidas nos sistemas informatizados da Administração Pública, (c) de contratos de fornecimento e prestação de serviços (por amostragem), (d) da gestão de pessoal relativamente ao auxílio-moradia e (e) dos controles sobre pagamentos pelos serviços de manutenção corretiva e preventiva de veículos (peça 4, p. 3-4).

2.2. O Relatório de Avaliação da Controladoria-Geral da União (CGU) trouxe as seguintes constatações (peça 4):

- a) intempestividade no desfazimento de veículos considerados antieconômicos ou inservíveis;
- b) ausência de procedimentos definidos para cobrança de indenização no caso de desligamento de



oficiais, a pedido, dentro do período de carência e ausência de regulamentação para o licenciamento a pedido de praças; e

c) pagamento indevido de valores de auxílio-moradia a beneficiários cônjuges ou companheiros.

2.3. O Certificado de Auditoria destacou como relevante a constatação constante do subitem 2.2, alínea 'c', acima, porém ressaltou não ter sido identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes constantes do rol de responsáveis. Por esse motivo, propôs o encaminhamento pela regularidade das contas (peça 5, p. 1). O Parecer do Dirigente do Controle Interno acolheu a conclusão expressa no Certificado de Auditoria (peça 6).

2.4. A então Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) do TCU, após realização de diligência à unidade jurisdicionada (peça 14).

2.5. Foi realizada diligência pelo TCU ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal tratando da matéria acima enunciada (peça 14). Essa diligência foi respondida pelo CBMDF mediante Ofício SEI-GDF 1909/2019-CBMDF/GABCG (peça 16).

2.6. No mérito, a então Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, propôs julgar regulares as contas dos responsáveis indicados, sem prejuízo de que fossem realizadas as determinações (peças 25-27):

II. com fundamento no art. 251 do RI/TCU, c/c art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, que, no prazo de 180 dias, adote medidas visando ao ressarcimento dos valores indevidamente recebidos por bombeiros militares, a título de auxílio-moradia com valores majorados, ocorridos a partir da data da emissão do Parecer 1.638/2010-PROPES/PGDF, em face das seguintes situações: 1) cônjuges militares considerados dependentes um do outro (dependência recíproca); e 2) valor majorado concedido a ambos os cônjuges em razão de dependentes comuns;

III. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem julgados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de, com fundamento no art. 237, inciso VI, do RI/TCU, determinar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública que autue processo de representação para tratar da responsabilização pelos pagamentos de auxílio-moradia a bombeiros e policiais militares do Distrito Federal, a partir de 2010, em desconformidade com a Lei 10.486/2002, conforme exposto nos Pareceres 1.638/2010-PROPES/PGDF e 705/2016-PRCON/PGDF, com especial destaque para a responsabilização pela subscrição da Instrução Normativa - CBMDF 2/2014 e da Portaria PMDF 924/2014, respectivamente; e

2.7. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica do TCU (peça 28).

2.8. Por meio do Acórdão 275/2021-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes (peça 30), o TCU julgou regulares as contas dos responsáveis e realizou determinações, nos termos transcritos no subitem 1.1, retro.

2.9. Neste momento, o recorrente se insurge contra a referida deliberação (peça 37).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 44 e do despacho de peça 48.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do exame

4.1. Constitui objeto deste recurso verificar:

- a) a admissibilidade do recurso de revisão requerida pelo recorrente;
- b) a questão da prescrição suscitada pelo recorrente;
- c) a legitimidade da exigência de devolução dos valores de auxílio-moradia pagos indevidamente pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; e
- d) a possibilidade jurídica de ser dispensada a devolução de valores recebidos de boa-fé pelos beneficiários, devidamente comprovada em cada caso concreto analisado no âmbito do processo de apuração determinado pelo TCU.

5. Preliminares

5.1. Da admissibilidade do recurso de revisão

5.2. De acordo com o recorrente, o recurso de revisão sob análise deve ser conhecido em razão da existência de elementos fáticos novos, consignados nos documentos anexados ao recurso, que justificam a

admissibilidade, adotando-se, assim, o mesmo procedimento ocorrido no recurso de revisão admitido nos autos do TC 032.300/2017-4, interposto contra deliberação do TCU sobre a mesma questão tratada neste processo, só que dirigida à Polícia Militar do Distrito Federal.

Análise

5.3. Essa preliminar está superada, haja vista que o relator do recurso de revisão sob análise já o admitiu, conforme despacho de peça 48, nos termos propostos por esta unidade técnica à peça 44.

5.4. Da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU com base Resolução TCU 344/2022, alterada pela Resolução TCU 367/2024.

5.5. Segundo o recorrente, teria ocorrido no presente caso a prescrição da pretensão de ressarcimento em face dos servidores beneficiados, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932.

Análise

5.6. Diferentemente do alegado pelo recorrente, nos processos de controle externo a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória se dá com base na Lei 9.873/1999, e não com fundamento no referido Decreto 20.910/1932, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Especial 636.886 (tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509.

5.7. No TCU, a matéria está regulamentada pela Resolução TCU 344/2022, alterada pela Resolução TCU 367/2024.

5.8. Dispõe o art. 10 da referida norma que a ‘ocorrência da prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, ressalvado o disposto no parágrafo único’. Prevê o parágrafo único citado que ‘O Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha trânsito em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou se os critérios de prescrição, estabelecidos nesta Resolução, já tenham sido considerados em recursos anteriores’.

5.9. No presente caso, houve o trânsito em julgado da deliberação recorrida em 19/2/2021, conforme demonstrado abaixo:

a) o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal foi notificado do Acórdão 275/2021-TCU-2ª Câmara, de 26/1/2021 (peça 30), por meio do Ofício 3137/2021-TCU/Seproc, de 2/2/2021, tendo tomado ciência da deliberação em comento no dia 3/2/2021 (peças 33, 34, 35 e 36); e

b) O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal tinha até 15 dias, a contar a notificação, para interpor eventual recurso de reconsideração contra o referido acórdão (arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992), e não o fez, razão pela qual a deliberação recorrida transitou em julgado em 19/2/2021.

5.10. Considerando que o trânsito em julgado do acórdão recorrido ocorreu há menos de 5 (cinco) anos; considerando que os critérios de prescrição estabelecidos na Resolução 344/2022 não foram considerados em recursos anteriores, far-se-á o exame da prescrição alegada pelo recorrente, em atenção ao disposto no art. 10, parágrafo único, da mencionada Resolução.

5.11. Em seu art. 2º, a Resolução TCU 344/2022 dispõe que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e ressarcitória, contados, segundo previsto no art. 4º, inciso II, da referida norma, ‘da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial’.

5.12. Esta prestação de contas de 2016 foi realizada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal em 14/11/2017 (peças 2-8).

5.13. Portanto, dia 14/11/2017 é data de início da contagem do prazo prescricional, a teor do art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, acima transcrito.

5.14. Definido o início da contagem do prazo prescricional, deve-se atentar para as causas interruptivas da prescrição previstas nos arts. 5º e 8º da referida Resolução TCU 344/2022.

5.15. No caso vertente, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU foi interrompida nas seguintes datas:

Ato interruptivo	Data da interrupção	Peças
Realização de diligência ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal por meio do Ofício 0738/2019-TCU/SecexDefesa (ato inequívoco de apuração dos fatos), conforme proposta da unidade técnica do TCU.	5/9/2019	11-15
Instrução de mérito da unidade técnica do TCU.	30/9/2020	25-27



Parecer de mérito do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.	12/11/2020	28
Acórdão 275/2021-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes. Determinação de ressarcimento de pagamentos indevidos.	26/1/2021	30
Trânsito em julgado do acórdão acima mencionado: 19/2/2021 (subitem 5.5.9, retro, desta instrução).		
Recurso de Revisão contra o referido Acórdão 275/2021-TCU-2ª Câmara.	3/3/2022	37-43
Exame de admissibilidade do Recurso de Revisão pela AudRecursos.	10/3/2022	44 e 45
Despacho do relator do Recurso de Revisão, Ministro Vital do Rêgo, admitindo o recurso e determinação a instrução de mérito pela AudRecursos.	14/4/2022	48

5.16. Com base nas informações acima, conclui-se que não ocorreu no processo de prestação de contas original a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória fundadas em decisão do TCU, com base na Resolução TCU 344/2022, alterada pela Resolução TCU 367/2024, uma vez que não houve a extrapolação do prazo quinquenal previsto no art. 2º da citada resolução nem do prazo trienal da prescrição intercorrente, de que trata o art. 8º da referida norma, haja vista que o processo não ficou paralisado por mais de três anos.

5.17. Do mesmo modo, não ocorreu a prescrição no processo do recurso de revisão (art. 9º da Resolução TCU 344/2022), uma vez que entre a data do protocolo do recurso (3/3/2022, peças 37-43) e a data desta instrução (29/4/2024) não transcorreu 5 (cinco) anos tampouco o processo ficou paralisado por mais de 3 (três) anos.

Mérito

5.11. Das alegações recursais

5.12. No mérito, o recorrente alega, no essencial, que:

a) não pretende rediscutir a legitimidade jurídica dos pagamentos efetuados pelo CBMDF, uma vez que essa matéria estaria consolidada no âmbito do TCU;

b) é inexigível a devolução de valores pagos indevidamente aos bombeiros militares do Distrito Federal por equivocada interpretação de normas pela Administração, conforme jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ);

c) foram propostas ações judiciais por bombeiros militares do Distrito Federal contra a determinação do TCU de ressarcimento dos valores recebidos indevidamente;

d) há a possibilidade de serem ajuizadas dezenas de novas ações judiciais, uma vez que 18/1/2022 já havia 51 bombeiros militares do Distrito Federal realizando o ressarcimento determinado pelo TCU;

e) o desfecho dessas ações judiciais tende a ser desfavorável ao Distrito Federal, considerando a jurisprudência consolidada do Poder Judiciário no sentido de ser indevida a devolução de valores recebidos pelos servidores em face de equivocada interpretação de normas pela Administração, podendo gerar custos diversos para o Poder Público, seja com a própria condução dos processos judiciais, seja com eventuais condenações aos ônus de sucumbência;

f) a devolução dos valores de auxílio-moradia recebidos indevidamente por bombeiros militares do Distrito Federal somente seria viável caso se pudesse identificar, a partir de elementos subjetivos, a existência de má-fé por parte dos destinatários do referido auxílio-moradia, o que não se vislumbra no caso apreciado neste processo, uma vez não ser possível afirmar, de forma absoluta, que os beneficiários tinham conhecimento de que os valores recebidos eram indevidos, especialmente em razão da existência da Instrução Normativa 02/2014/CBMDF albergando referidos pagamentos;

g) não há base para se sustentar a ausência de boa-fé objetiva por parte dos bombeiros militares do Distrito Federal beneficiários do auxílio-moradia impugnado pelo acórdão recorrido, sobretudo após a edição da referida Instrução Normativa 02/2014/CBMDF; e

h) a existência de pareceres da Procuradoria-Geral do Distrito Federal contrários ao pagamento não



descaracteriza a boa-fé objetiva, na medida em que não é razoável supor que os bombeiros militares do Distrito Federal beneficiários do referido auxílio-moradia tinham ciência da contraposição entre estes pareceres e o ato normativo editado pelo próprio Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

6.3. Com base nessas alegações, o recorrente pede que o presente recurso de revisão seja conhecido e provido para que seja reformado e tornado sem efeito o entendimento consignado no Acórdão 275/2021-TCU-2ª Câmara, alínea 'b'.

Análise

6.4. Não devem ser acolhidas as alegações recursais apresentadas pelo recorrente no sentido de que seja reformado o acórdão recorrido, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir delineados.

6.5. Não há dúvida de que o pagamento de auxílio-moradia nos termos enunciados neste processo é ilegal e contra esse entendimento do TCU o recorrente não se insurge.

6.6. No presente caso, o ponto fulcral é saber se a devolução dos valores recebidos indevidamente pelos bombeiros militares do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal após a edição do Parecer 1.638/2010-PROPES/PGDF, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, é legítima, mantendo-se, em consequência, a determinação do TCU constante da alínea 'b' do Acórdão 275/2021-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, ora recorrido.

6.7. Não desconhece o TCU o entendimento consolidado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no sentido da impossibilidade de a Administração exigir a restituição de valores recebidos indevidamente por interpretação equivocada de lei, quando presente a boa-fé objetiva do servidor público beneficiário (REsp 1244181/PB (Tema Repetitivo 531), relator Ministro Benedito Gonçalves, STJ, Primeira Seção, julgado em 10/10/2012, DJe de 19/10/2012; AREsp 1323933/ES, relator Ministro Francisco Falcão, STJ, Segunda Turma, julgado em 12/3/2019, DJe 18/3/2019).

6.8. Entretanto, para que não haja a obrigatoriedade de reposição dos valores recebidos indevidamente pelo servidor público, é preciso que estejam preenchidas as seguintes condições, cumulativamente, conforme jurisprudência pacífica do TCU, adiante indicada, não sendo suficiente, para que haja a dispensa da devolução, somente a presença de boa-fé do beneficiário, consoante sustentado pelo recorrente:

- a) presença de boa-fé do servidor;
- b) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada;
- c) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e
- d) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.

6.9. Não estando atendidas as condições acima elencadas, cumulativamente, a reposição ao erário é obrigatória, na forma dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/1990 (Acórdão 1909/2003-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). Não basta, portanto, para obstar a obrigatoriedade da reposição somente a boa-fé do beneficiário, segundo se extrai dos enunciados abaixo:

A boa-fé, embora requisito necessário, não é, por si só, suficiente para que seja dispensado o ressarcimento das importâncias recebidas indevidamente. Deve estar presente, também, erro escusável de interpretação da legislação. (Acórdãos 1844/2008-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes; 3546/2008-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa). (grifado)

É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, **em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo** e do caráter alimentar das parcelas salariais. (Acórdãos 2796/2010-TCU-Plenário, relator Ministro José Jorge; 3283/2011-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes). (grifado)

6.10. Cabe ressaltar que referido Acórdão 1909/2003-TCU-Plenário (TC 002.176/2000-3) foi prolatado em sede de consulta formulada pelo Ministro de Estado dos Transportes, tendo o Tribunal decidido nos seguintes termos, verbis:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92, em conhecer da consulta para respondê-la nos seguintes termos:

9.1. a reposição ao erário somente pode ser dispensada quando verificadas cumulativamente as seguintes condições:



9.1.1 presença de boa-fé do servidor;

9.1.2 ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada;

9.1.3 existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e

9.1.4 interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração;

9.2. a reposição ao erário é obrigatória, nos termos preconizados no Enunciado 235 da Súmula deste Tribunal e na forma dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/90, quando não estiverem atendidas todas as condições estipuladas no subitem 9.1 ou, ainda, quando os pagamentos forem decorrentes de erro operacional da Administração;

9.3 encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à autoridade consultante e à Secretaria Federal de Controle; e

9.4. arquivar o presente processo. (grifado)

6.11. Em consonância com a linha jurisprudencial do TCU, acima anunciada, o Supremo Tribunal Federal (STF) também tem se pronunciado no sentido de que a reposição ao erário dos valores percebidos indevidamente pelos servidores públicos torna-se desnecessária quando observados concomitantemente os seguintes requisitos: presença de boa-fé do servidor; ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração (AgR em MS 34.243/DF, relator: Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, publicação em 16/3/2017).

6.12. Nesse mesmo sentido os seguintes julgados do STF: MS 25.641/DF, relator: Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, publicação em 22/2/2008; AgInt em MS 33.976/DF, relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, publicação em 12/12/2017; e o AgR em MS 32.979/AL, relator: Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, publicação em 1º/8/2018.

6.13. No caso sob exame, não se encontram nos autos elementos suficientes para investigar o atendimento das condições acima indicadas. Essa apuração se dará no âmbito do processo administrativo autuado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal em cumprimento à determinação do TCU constante da alínea 'b' do acórdão recorrido. Esclareça-se que sem a apuração detalhada quanto ao cumprimento das condições mencionadas não há que se falar em dispensa da devolução dos valores de auxílio-moradia recebidos indevidamente por bombeiros militares do Corpo de Bombeiros Militar do DF, como pretende o recorrente.

6.14. Demais, deve restar comprovado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal no processo de apuração citado que foram atendidas simultaneamente todas as condições elencadas no Acórdão 1909/2003-TCU-Plenário, alhures transcrito, bem como nos precedentes do STF indicados, para que não haja a obrigatoriedade de devolução de valores recebidos indevidamente por equivocada interpretação de lei.

6.15. É preciso também deixar assente que, diversamente do alegado pelo recorrente, não se exige a comprovação da existência de má-fé do beneficiário do auxílio-moradia sob análise; deve-se verificar se ele agiu com boa-fé diante dos fatos apuratórios a serem indicados no processo administrativo autuado por força da determinação do TCU no acórdão recorrido. Essa apuração deve ser realizada de forma objetiva com base em todo o desencadeamento de fatos relacionados à questão desde a emissão do Parecer 1.638/2010-PROPES/PGDF, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (peça 23, pp. 94-103), aprovado em 4/10/2010 pela então Procuradora-Chefe da Procuradoria de Pessoal.

6.16. Por exemplo, o referido Parecer 1.638/2010-PROPES/PGDF foi publicado ou divulgado no âmbito da Procuradoria-Geral do Distrito Federal ou de outro órgão do Governo do Distrito Federal? O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal ao editar a Instrução Normativa 02/2014/CBMPDF tinha conhecimento das conclusões do citado parecer? Houve influência ou interferência dos beneficiários para a concessão da vantagem impugnada, ainda que por meio de entidade de classe ou associação para obtenção do auxílio-moradia em questão? Foi demonstrada, na motivação para a edição da referida Instrução Normativa, a existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, mormente diante da existência de parecer em sentido contrário no âmbito do Governo do Distrito Federal? A interpretação dada pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal na Instrução Normativa 2/2014/CBMDFD era razoável, levando-se em conta os fundamentos contidos no Parecer 1.638/2010-PROPES/PGDF?

6.17. Todos esses fatos, dentre outros, devem ser objetos de apuração no âmbito do processo autuado em cumprimento à determinação constante da alínea ‘b’ do acórdão recorrido para se verificar, efetivamente, em cada caso concreto apurado, se é legítima a dispensa de devolução dos valores de auxílio-moradia indevidamente recebidos por bombeiros militares do Corpo de Bombeiros Militar do DF, mesmo diante de comprovada boa-fé desses beneficiários.

6.18. Em relação a essa questão, é possível que os questionamentos acima narrados, dentre outros, podem levar à caracterização da ausência da boa-fé do beneficiário do auxílio-moradia questionado neste processo, como já ocorreu em processo judicial. Há informação nos autos do TC 032.300/2017-4 que ação judicial proposta por policial militar do DF contra determinação do TCU no mesmo sentido da realizada neste processo foi julgada improcedente em razão justamente de ter sido verificado, no caso concreto, que o autor da ação não teria agido de boa-fé no recebimento do auxílio-moradia em desacordo com a Lei 10.486/2002 (TC 032.200/2017-4, peça 88, itens 22 do pronunciamento desta unidade).

6.19. Referida decisão judicial reforça para a necessidade de o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal cumprir a determinação do TCU constante da alínea ‘b’ do Acórdão 275/2021-TCU-2ª Câmara nos exatos termos em que foi definida. E, ao dar cumprimento à determinação, deve verificar, em cada caso concreto, se o beneficiário agiu de boa-fé quanto ao recebimento do auxílio-moradia em comento e se estão presentes, simultaneamente, as demais condições previstas nos precedentes do TCU e do STF alhures anotados.

6.20. Por fim, quanto às alegações descritas no subitem 6.2, alíneas ‘c’, ‘d’ e ‘e’, retro, não obstante serem relevantes, elas não têm o condão de suscitar a sustação da determinação realizada pelo TCU na alínea ‘b’ do Acórdão 275/2021-TCU-2ª Câmara antes da apuração a cargo do Corpo de Bombeiros Militar do DF, que deve verificar, em cada caso concreto, se estão preenchidas as seguintes condições, indicadas no Acórdão 1909/2003-TCU-Plenário e em precedentes do STF: a) presença de boa-fé do servidor; b) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; c) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e d) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

7. Informa-se que nos autos do TC 032.300/2017-4 foi interposto recurso de revisão pela Polícia Militar do Distrito Federal contra o Acórdão 2688/2020-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, em relação ao mesmo tema abordado neste processo, conforme disposto nos subitens 1.7.2 e 1.7.2.1 da referida deliberação, verbis:

1.7.2. Com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c art. 251 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que apresente ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias:

1.7.2.1. os resultados obtidos no processo de ressarcimento de pagamentos indevidos de auxílio-moradia nas específicas situações em que os policiais militares são cônjuges entre si, ocorridos entre 6/10/2010, data de emissão do Parecer PGDF 1.638/2010, até interrupção dos pagamentos irregulares

7.1. No referido processo, a proposta do titular desta unidade técnica, divergindo da instrução, foi formulada nos seguintes termos:

26. Assim, e considerando a orientação jurisprudencial sedimentada a respeito, manifesto-me pelo provimento parcial do recurso interposto pela Polícia Militar do Distrito Federal, para que seja mantida a determinação contida no subitem 1.7.2.1 do Acórdão 2688/2020-TCU-2ª Câmara, **ressalvadas as hipóteses em que, no caso concreto, houver elementos para se comprovar a boa-fé objetiva do beneficiário, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar a ilegalidade do pagamento.** (grifado)

7.2. No citado processo, o Ministério Público junto TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, divergindo desta unidade técnica, propôs negar provimento ao recurso, sem prejuízo de cientificar a PMDF sobre a necessidade de avaliação da boa-fé dos responsáveis em cada caso, bem como sobre a possibilidade de adotar como data a partir da qual a irregularidade relativa ao recebimento indevido do auxílio-moradia se materializou aquela correspondente à ciência dos militares quanto à notificação da Comissão 002/2020/DGP.

CONCLUSÃO

8. Do exame, é possível concluir que:

a) não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU com base na Resolução



TCU 344/2022;

b) é legítima a exigência de devolução dos valores do auxílio-moradia pagos indevidamente a bombeiros militares do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, nos termos descritos na alínea 'b' do acórdão recorrido;

c) a não obrigatoriedade de devolução dos valores recebidos indevidamente por bombeiros militares do Corpo de Bombeiros Militar do DF, a título de auxílio-moradia, deve ser demonstrada, em cada caso concreto, devendo restar preenchidas as seguintes condições, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal: a) presença de boa-fé do servidor; b) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; c) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e d) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração. Alegações recursais improcedentes; e

d) as alegações recursais são improcedentes, devendo, por isso, ser improvido o recurso, nos termos da proposta de encaminhamento a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e aos demais interessados.”

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se nos termos do seguinte parecer (peça 52):

“Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com o encaminhamento oferecido pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 49 a 51), sem prejuízo de, no tocante ao exame da prescrição, registrar ressalva quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade.

2. Nada obstante, acatamos os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) contra determinação contida no Acórdão 275/2021-TCU-Segunda Câmara no sentido de que fossem adotadas medidas visando ao ressarcimento dos valores indevidamente recebidos por bombeiros militares, a título de auxílio-moradia, com valores majorados, ocorridos a partir da data da emissão do Parecer 1.638/2010-PROPES/PGDF, em face das seguintes situações: 1) cônjuges militares considerados dependentes um do outro (dependência recíproca); e 2) valor majorado concedido a ambos os cônjuges em razão de dependentes comuns.

2. Referido acórdão apreciou as contas anuais do CBMDF relativas ao exercício de 2016. Nesta etapa, o recorrente pede que a sobredita determinação seja considerada sem efeito, conforme os argumentos a seguir sintetizados:

a) o CBMDF não pretende incorrer novamente na discussão em torno da legitimidade jurídica dos pagamentos efetuados pelo CBMDF, mas apenas quanto à necessidade de adoção de providências voltadas à devolução dos valores percebidos pelos bombeiros militares de maneira tida como indevida;



b) surge como fato novo, a autorizar o processamento da presente revisão, o juízo positivo de admissibilidade externado, por esta Corte, no recurso de revisão relacionado à situação da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) no TC-032.300/2017-4, que cuidou da mesma questão;

c) outro fato novo, a merecer relevo, foi o surgimento de ações judiciais apresentadas por bombeiros militares do Distrito Federal, com o objetivo de evitar os ressarcimentos determinados pelo Acórdão n. 275/2021-TCU-2ª Câmara;

d) conforme precedentes judiciais que menciona, o ressarcimento dos valores pagos aos bombeiros militares somente seria viável caso se pudesse identificar, a partir de elementos objetivos, a existência de má-fé por parte dos destinatários do auxílio-moradia. No entanto, o presente caso se caracteriza justamente pela existência de ato normativo que servia de base aos pagamentos;

e) há que se atentar, ainda, à prescrição da pretensão de ressarcimento em face dos servidores, aferida, pela jurisprudência, com base no prazo quinquenal estabelecido no art. 1º do Decreto 20.910/1932.

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), com a concordância do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), propõe que o recurso seja conhecido, com negativa de provimento. Nada obstante, em sua análise, a AudRecursos faz amplo arrazoado acerca das circunstâncias que devem ser atendidas para que, em cada caso concreto a ser avaliado pelo CBMDF, possa ser afastada a obrigatoriedade de devolução dos valores recebidos indevidamente.

4. Passo a decidir.

5. Como se vê, a fim de cumprir o requisito de admissibilidade previsto no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, relativo à superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, o CBMDF sustenta que foi admitido recurso de revisão interposto pela PMDF em processo que cuidou da mesma matéria aqui discutida, além de mencionar que existem ações judiciais que têm por objeto a devolução de auxílio-moradia pago a bombeiros militares do Distrito Federal, sem, contudo, mencionar qualquer decisão que tenha sido proferida.

6. De pronto, destaco que o referido recurso de revisão interposto pela PMDF não foi conhecido pelo TCU, nos termos do Acórdão 469/2024-Plenário. Além disso, a simples existência de ações judiciais não se presta ao atendimento do requisito de admissibilidade aplicável à espécie, por não apresentar qualquer efeito sobre a prova produzida nos autos. Ausente, portanto, qualquer fato novo nessas alegações.

7. Não fosse isso bastante, operou-se a preclusão lógica do direito de recorrer do CBMDF, ante a prática, pela corporação, de atos processuais incompatíveis com a intenção de recorrer. Isso porque, conforme esclarecido no Acórdão 18.862/2021-TCU-Segunda Câmara, proferido em sede de monitoramento do Acórdão 275/2021-TCU-Segunda Câmara, ora recorrido, o CBMDF vem efetivando descontos mensais na folha de pagamento dos militares e a Controladoria Geral da União vem acompanhando tais devoluções de valores.

8. No que se refere às ponderações aduzidas pela AudRecursos quanto à obrigatoriedade de devolução dos valores recebidos e eventuais circunstâncias para seu afastamento, não há espaço para tal discussão nesta etapa.

9. Primeiro, porque o recurso sequer preencheu os requisitos de admissibilidade. Segundo, porque a deliberação recorrida possui comando claro, dirigido ao CBMDF, que nem mesmo foi objeto de recurso de reconsideração pelo jurisdicionado, cujo cumprimento está em andamento e devidamente monitorado.

10. A propósito, seria de todo imprópria qualquer orientação acerca da forma como o CBMDF deveria dar cumprimento à determinação nesta etapa, porquanto o recurso de revisão não é instrumento



adequado para discussão de questões relacionadas ao atendimento de deliberação do Tribunal. Tais questões devem, necessariamente, ser resolvidas no respectivo processo de monitoramento, se for o caso, sob pena de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias.

11. Por fim, anuo às análises empreendidas nos pareceres precedentes pela não ocorrência da prescrição.

12. Com essas considerações, manifesto-me pelo não conhecimento do recurso de revisão manejado pelo CBMDF.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 504/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.299/2017-6.

1.1. Apenso: 012.543/2021-7.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Prestação de Contas).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: Alexandre Costa Oliveira (455.118.291-53); André Luiz Diniz Rapozo (366.770.001-68); Athos Alexandre Ferreira Camargo (364.355.541-53); Carlos Alberto Rasia (516.756.501-44); Carlos Emilson Ferreira dos Santos (516.690.561-04); Edival Jose de Santana (561.386.361-04); Everton Rocha da Silveira (364.947.551-00); Gilmar dos Reis Lopes (443.075.511-68); Hamilton Santos Esteves Junior (265.566.501-53); Jorge Martins Rodrigues de Oliveira (477.961.621-20); Jose Paulo Miranda da Silva (468.071.601-00); Joston Alves de Sousa (563.339.001-68); Luiz Claudio Barbosa Castro (364.649.961-34); Luiz Tadeu Villela Blumm (393.560.781-49); Marcio Cesar Dantas Pereira (417.549.051-53); Marco Negro de Brito (524.180.141-34); Marilton Santana Junior (504.414.261-15); Mário Lopes Condes (381.509.481-04); Reginaldo Ferreira de Lima (524.505.971-15); Ricardo Prado Rodrigues (343.064.551-49); Roberto Marcos Alcantara (492.748.721-00); Rogerio Ribeiro Alvarenga (329.937.061-87); Rommel Nascimento (492.807.911-68); Rosenkranz Maciel Nogueira (333.082.251-15); Sergio Ricardo Souza Santos (444.076.291-34); Érico Rossano Moreto dos Santos (457.884.301-78).

3.2. Recorrente: Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (08.977.914/0001-19).

4. Órgão/Entidade: Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.

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

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) contra determinação contida no Acórdão 275/2021-TCU-Segunda Câmara,

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



diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. não conhecer do recurso de revisão, por não preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0504-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.263/2024-4

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades: 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; Secretaria de Educação Superior; 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.

Interessados em sustentação oral: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NOS SISTEMAS E PRÁTICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ASSÉDIO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. AVALIAR A EXISTÊNCIA E EVENTUAIS RESULTADOS DE SISTEMAS E PRÁTICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ASSÉDIO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS, CONSIDERANDO NORMAS E BOAS PRÁTICAS DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE POLÍTICA DE PREVENÇÃO E COMBATE AO ASSÉDIO INSTITUCIONALIZADA JUNTO À COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA EM 60% DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS FISCALIZADAS. LACUNAS NAS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E

COMBATE AO ASSÉDIO, COMO A FALTA DE PARTICIPAÇÃO DOS MEMBROS DA COMUNIDADE UNIVERSITÁRIA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO/APROVAÇÃO. FRAGILIDADES NA DIVULGAÇÃO DAS POLÍTICAS E DOS PROTOCOLOS DE PREVENÇÃO AO ASSÉDIO E NAS CAPACITAÇÕES TÉCNICAS DE EQUIPES DE APOIO E ORIENTAÇÃO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE ASSÉDIO.

LACUNAS NA DEFINIÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE UNIDADES INTERNAS RESPONSÁVEIS PELOS CANAIS DE DENÚNCIA E PELOS PROTOCOLOS DE ACOLHIMENTO, ESCUTA, ACOMPANHAMENTO E ORIENTAÇÃO ÀS PESSOAS AFETADAS POR SITUAÇÕES DE ASSÉDIO. INEXISTÊNCIA DE ORIENTAÇÕES/PROTOCOLOS ESPECÍFICOS DE APURAÇÃO DOS CASOS DE ASSÉDIO E/OU CONDUÇÃO/JULGAMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a existência e eventuais resultados de sistemas e práticas de prevenção e combate ao assédio em universidades federais, considerando normas e boas práticas de referência.

2. Transcrevo a seguir o Relatório de Auditoria elaborado pela equipe da Secex-PR responsável pelos trabalhos (peça 1207):

“[...]”

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a existência e eventuais resultados de sistemas e práticas de prevenção e combate ao assédio em universidades federais, considerando normas e boas práticas de referência.

2. Os objetivos específicos definidos para a auditoria, com base na definição de riscos foram:

a) analisar o grau de maturidade do processo de institucionalização, por parte das universidades federais, de políticas de prevenção e de combate ao assédio, em especial quanto à participação da comunidade universitária na normatização e disseminação da política;

b) avaliar as estratégias e práticas de prevenção e de combate ao assédio adotadas pelas universidades federais, quanto à efetividade dos instrumentos de divulgação, de capacitação, de denúncias e de orientação e apoio às pessoas afetadas por assédio; e

c) avaliar as práticas e os procedimentos adotados para a apuração e a responsabilização em casos de assédio, no âmbito das universidades federais.

3. Em relação ao problema de auditoria, cabe destacar que, de acordo com dados do Tribunal Superior do Trabalho (TST, 2024), o volume de processos julgados sobre assédio sexual aumentou 44,8% entre 2021 e 2023, e os de assédio moral aumentaram 5%. Nesse período, a justiça do trabalho recebeu mais de 360 mil novas ações envolvendo aspectos sobre assédio no ambiente laboral.

4. Este problema social também se verifica nas universidades públicas. Estudo promovido pela consultoria KPMG (*Klynveld Peat Marwick Goerdeler*), em 2023, denominado “Mapa do Assédio no Brasil” (KPMG, 2023), demonstrou que as instituições de ensino figuram entre os principais ambientes de ocorrência de assédio (com aproximadamente 8% do total de casos denunciados).

5. Conforme dados da Controladoria-Geral da União, em painel sobre o sistema de correição no Poder Executivo Federal (CGU, 2024), no período de 2022 até março de 2024, houve a abertura de 641 processos correicionais envolvendo assédio moral e sexual de docentes/servidores das universidades federais. Nesse



período, em 57 das 69 universidades federais existentes no Brasil, houve denúncias de assédio (moral e/ou sexual) junto ao referido sistema de correição.

6. Entretanto, apesar dos casos apontados pela CGU, envolvendo assédio, ainda há baixo quantitativo de denúncias deste tipo de violência. Pesquisa publicada em 2022, sobre assédio na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), apontou que apenas 10% dos casos são registrados, revelando o alto número de subnotificação (BRITO *et al.*, 2022).

7. Considerando os aspectos relacionados ao problema e com base nos riscos levantados, após a definição dos objetivos específicos propostos, foram elaboradas as seguintes questões norteadoras do trabalho de fiscalização, com base nos riscos identificados no curso do planejamento:

a) Questão 1: Nas universidades federais, existe política de prevenção e de combate ao assédio **institucionalizada e disseminada junto à comunidade universitária**, formulada a partir de participação e envolvimento coletivos na discussão, na normatização e na divulgação de condutas caracterizadas como assédio, conforme normas de referência sobre o tema (Resolução CNJ 351/2020; Acórdão 456/2022-TCU/Plenário; Lei 14.540/2023; Lei 14.457/2022)?

b) Questão 2: No âmbito das universidades federais, são desenvolvidas campanhas institucionais e programas de formação e de capacitação, visando à divulgação de informações junto à comunidade universitária, à capacitação técnica de equipes de apoio e orientação às pessoas afetadas por situações de assédio e de apuração dos casos, com base nas normas de referência (Resolução CNJ 351/2020; Lei 14.540/2023; Lei 14.457/2022)?

c) Questão 3: Os canais de denúncia e as unidades internas de acolhimento, escuta, acompanhamento e orientação às pessoas afetadas por situações de assédio, no âmbito das universidades federais, estão preparados com protocolos de atendimento e estruturas físicas e/ou remotas para formalização de denúncias, visando a garantir a efetividade no atendimento a essas pessoas e uma efetiva apuração dos casos denunciados, conforme as normas de referência (Resolução CNJ 351/2020; Lei 14.540/2023; Lei 14.457/2022; Resolução CNJ 492/2023; Acórdão 456/2022-TCU/Plenário)?

d) Os processos administrativos de apuração e de responsabilização dos casos de assédio, nas universidades federais, foram conduzidos por responsáveis devidamente qualificados e habilitados e com observância ao devido processo legal, com adequação da fase probatória ao caso denunciado e sem interferências decorrentes de retaliação e/ou corporativismo, promovendo-se uma análise com perspectiva de gênero aos casos de assédio, com fundamento nas normas de referência (Lei 14.540/2023; Resolução CNJ 351/2020; Resolução CNJ 492/2023; Lei 8.112/1990 e Parecer Vinculante 15/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU)?

e) Questão 5: Os processos administrativos de apuração e de responsabilização dos casos de assédio, nas universidades federais, resultaram efetivamente em punição dos responsáveis considerados culpados, após a conclusão dos trabalhos pelas comissões de apuração, garantidos os preceitos do devido processo legal e conforme os termos legais e regulamentares pertinentes, reduzindo a sensação de impunidade junto à comunidade universitária, com fundamento nas normas de referência (Lei 14.540/2023; Resolução CNJ 351/2020; Resolução CNJ 492/2023; Lei 8.112/1990 e Parecer Vinculante 15/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU)?

8. Os principais critérios/referências que nortearam a condução dos trabalhos de fiscalização foram: a) Leis 14.450/2023 e 14.457/2022; b) Decreto 12.122/2024; c) Convenção OIT 190; d) Acórdão 456/2022-TCU/Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues); e) Resoluções CNJ 351/2020 e 492/2023.

9. Esta ação de fiscalização está alinhada aos objetivos estratégicos constantes do Planejamento Estratégico (PET) 2023-2028 e do Plano de Gestão do TCU 2023-2025 (Portaria TCU 80, de 12/4/2023), inserida no objetivo estratégico 3 – Efetividade de políticas públicas e no objetivo operacional 3 – contribuir para a efetividade de políticas públicas.

10. A auditoria foi realizada de acordo com as normas de fiscalização do TCU constantes no Manual de Auditoria Operacional aprovado pela Portaria Segecex 18/2020 e sob mentoria do programa *Equal Futures Audit*, seguindo o modelo do *Equity Framework* e consoante o *Performance Audit ISSAI Implementation Handbook*, ambos da *Intosai Development Initiative* (IDI).

11. Detalhes adicionais sobre a metodologia adotada para a execução deste trabalho de fiscalização podem ser obtidos no apêndice A e no plano de auditoria, com a respectiva matriz de planejamento (peça 986).

12. O presente relatório de fiscalização foi organizado em seis seções, incluindo esta seção introdutória. Na seção II é apresentada uma visão geral sobre o objeto auditado. Na seção III, com os respectivos subitens, são apresentados os principais achados da auditoria. Na seção IV são indicadas boas práticas identificadas durante os trabalhos. As seções V e VI são dedicadas, respectivamente, às conclusões do trabalho e às propostas de encaminhamento.

13. Os apêndices contêm o detalhamento da metodologia (Apêndice A), a análise dos comentários dos gestores (Apêndice B) e as propostas de encaminhamento (Apêndices C e D).

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1 Objetivos da política de prevenção e combate ao assédio

14. A prevenção e o combate ao assédio nas universidades federais, com base na legislação sobre assédio sexual (Lei 14.540/2023), impõem objetivos a serem almejados:

- a) Institucionalizar uma política de prevenção e de combate ao assédio, com efetiva participação e conhecimento por parte da comunidade universitária;
- b) Capacitar/orientar a comunidade universitária acerca do tema, em especial orientando sobre quais condutas se constituem assédio e quais os procedimentos a serem seguidos em caso de assédio; e
- c) Adotar práticas e procedimentos para acolhimento das pessoas afetadas por assédio, recebimento de denúncias, formação de equipes de apuração de condutas e a consequente responsabilização dos ofensores, visando a evitar reincidências de condutas abusivas.

15. O Decreto 12.122/2024 instituiu o programa federal de prevenção e enfrentamento do assédio e da discriminação, cuja finalidade é enfrentar todas as formas de violência decorrentes das relações de trabalho, em especial os assédios moral e sexual e a discriminação.

II.2 Histórico e evolução normativa sobre a temática de assédio

16. O debate sobre a temática de assédio possui evolução normativa significativa nos últimos dez anos, tanto no cenário mundial (com a abordagem da igualdade de gênero e do combate ao assédio em âmbito laboral), quanto em âmbito interno (com edição e promulgação de leis e outros normativos envolvendo aspectos relacionados à prevenção e combate ao assédio). A figura 1 sintetiza o processo de evolução normativa sobre assédio.

Figura 1 – Evolução normativa sobre a temática de assédio -



Fonte: Elaboração própria (AudEducação/TCU)

II.3 Beneficiários

17. Os sistemas e práticas de prevenção e combate ao assédio no âmbito das universidades públicas federais devem abarcar todos aqueles que possuem algum vínculo com o espaço universitário, tanto no que se refere às práticas preventivas, como também ao acolhimento e processo de apuração e responsabilização. Portanto, destacam-se como beneficiários:

- a) Servidores públicos efetivos (técnicos-administrativos e docentes), nomeados por meio de concurso público;
- b) Servidores temporários (técnicos-administrativos com cargos temporários e/ou professores substitutos);
- c) Empregados terceirizados, prestadores de serviços nas universidades federais;
- d) Discentes, sejam eles oriundos da graduação ou da pós-graduação; e
- e) Estagiários e bolsistas.



II.4 Responsáveis

18. O art. 6º do Decreto 12.122/2024 atribui às autoridades máximas dos órgãos e entidades a responsabilidade por instituir e monitorar os planos de prevenção e enfrentamento ao assédio e à discriminação. Neste aspecto, os reitores, pró-reitores e chefias das unidades internas das universidades federais são responsáveis pelo desenvolvimento de ações internas de cada instituição que podem reduzir os casos de assédio no ambiente institucional.

II.5 Metas e indicadores de desempenho

19. Embora não existam metas e indicadores de desempenho específicos relacionados aos sistemas e às práticas de prevenção e de combate ao assédio nas universidades federais, com base no art. 5º da Lei 14.540/2023, exige-se que todas as instituições públicas federais elaborem ações e estratégias destinadas à prevenção e ao enfrentamento do assédio sexual e demais formas de violência sexual, ou seja, elaborem uma política institucional relacionada ao tema.

20. Desta forma, a principal meta é que a totalidade das instituições públicas federais, nas quais estão incluídas as universidades federais, possuam ações e estratégias de prevenção e de combate ao assédio sexual, implementadas e em funcionamento, sem prejuízo de alcançar todas as formas de assédio no ambiente laboral e acadêmico. Com fundamento no art. 6º da Convenção 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e no Decreto 12.122/2024, as ações e estratégias devem abranger o assédio moral.

21. Ainda com suporte na Lei 14.540/2023 e no Decreto 12.122/2024, cabe destacar que existem diretrizes que podem servir como indicadores qualitativos (ou itens a serem cumpridos pelas instituições) que norteiam a efetividade de política de prevenção e de combate ao assédio, a saber:

- a) Mapeamento e definição de condutas que configuram assédio no âmbito da instituição, com esclarecimento sobre os elementos que configuram o assédio;
- b) Fornecimento de materiais educativos e informativos sobre exemplos de condutas que configuram assédio;
- c) Divulgação da legislação pertinente ao tema assédio e de políticas de proteção, acolhimento, assistência e garantia de direitos das pessoas submetidas a assédio;
- d) Criação de programas de capacitação envolvendo o tema assédio;
- e) Divulgação de canais acessíveis para denúncia de práticas de assédio; e
- f) Estabelecimento de procedimentos para o encaminhamento de reclamações, denúncias e apuração dos casos de assédio.

II.6 Sistemas de controle

22. Acerca dos sistemas de prevenção e de combate ao assédio nas universidades federais, o Guia Lilás da CGU dispõe que a Administração Pública deve dispor de ouvidoria com capacidade para acolher denúncias de maneira empática, objetiva e centrada no acolhimento da vítima. Portanto, as ouvidorias são responsáveis pela primeira etapa de controle interno. (BRASIL, CGU, 2023). Os sistemas de corregedoria e as comissões de integridade desenvolvem controle interno quanto à condução dos processos de apuração. A Controladoria-Geral da União, por meio da Diretoria de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal supervisiona os processos de apuração e uniformiza procedimentos.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

23. A presente seção detalhará os achados de auditoria identificados e evidenciados durante a etapa de execução dos trabalhos de fiscalização.

24. Ressalta-se que houve 4 (quatro) riscos descritos no plano de auditoria (peça 986, p. 13-14) que não se consubstanciaram em achados de auditoria, com base nas informações fornecidas pelas universidades federais, quais sejam:

- a) Devido a dificuldades probatórias e de registro de condutas abusivas/assediadoras e/ou à ausência/limitação de mecanismos de coleta e de tratamento de denúncias que impossibilite represálias contra o denunciante e/ou condutores do processo de apuração e responsabilização, pode ocorrer limitação ou comprometimento no alcance dos procedimentos de denúncia, apuração e responsabilização, levando à sensação de impunidade, impactando na efetividade da política;
- b) Devido ao corporativismo entre servidores ou institucional e/ou a divergências entre instâncias institucionais no tratamento das denúncias, pode ocorrer morosidade na condução processual e/ou não punição dos ofensores na dimensão das condutas praticadas, aumentando a sensação de impunidade, diminuindo a efetividade da política de prevenção e combate ao assédio;

25. De igual modo, ressalta-se que não foram evidenciados achados de auditoria para a questão de auditoria 5: “Os processos administrativos de apuração e de responsabilização dos casos de assédio, nas universidades federais, resultaram efetivamente em punição dos responsáveis considerados culpados, após a conclusão dos trabalhos pelas comissões de apuração, garantidos os preceitos do devido processo legal e conforme os termos legais e regulamentares pertinentes, reduzindo a sensação de impunidade junto à comunidade universitária, com fundamento nas normas de referência (Lei 14.540/2023; Resolução CNJ 351/2020; Resolução CNJ 492/2023; Lei 8.112/1990 e Parecer Vinculante 15/2023/CONSUNIÃO/CGU/AGU)?”.

27. Nos tópicos seguintes, descrevem-se os cinco achados da auditoria. Os dois primeiros achados se referem à ausência/lacunas no âmbito do processo de institucionalização de política de prevenção e de combate ao assédio. O achado III.3 revela fragilidades nas ações de capacitação, divulgação e formação sobre a temática de assédio. Os achados III.4 e III.5 apontam lacunas na definição e estruturação de instâncias internas para o acolhimento, orientação e encaminhamento de denúncias envolvendo assédio, bem como na definição de fluxogramas/protocolos de encaminhamento de denúncias e de apuração dos processos envolvendo casos de assédio.

28. Em 41 universidades federais, o que equivale a aproximadamente 60% de um total de 69, não há política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada. A figura 2 exemplifica a situação encontrada.

[illegible]

29. Conforme consta da análise individualizada à peça 987, as seguintes instituições não possuem política de prevenção e de combate ao assédio institucionalizada: Universidades Federais do Acre (UFAC), do

Amazonas (UFAM), do Agreste de Pernambuco (Ufape), da Bahia (UFBA), do Ceará (UFC), do Cariri (UFCA), de Catalão (UFCat), de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), do Semiárido (Ufersa), do Espírito Santo (UFES), Fluminense (UFF), da Fronteira Sul (UFFS), do Maranhão (UFMA), de Minas Gerais (UFMG), de Mato Grosso (UFMT), do Norte do Tocantins (UFNT), da Paraíba (UFPB), do Pernambuco (UFPE), de Pelotas (Ufpel), do Piauí (UFPI), do Paraná (UFPR), Rural da Amazônia (UFRA), do Rio de Janeiro (UFRJ), Rural de Pernambuco (UFRPE), Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), de Sergipe (UFS), do Sul da Bahia (UFSB), de Santa Catarina (UFSC), de São João del-Rei (UFSJ), do Tocantins (UFT), do Triângulo Mineiro (UFTM), de Alfenas em Minas Gerais (Unifal-MG), do Amapá (Unifap), de São Paulo (Unifesp), do Oeste do Pará (Ufopa), do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), da Integração Latino-Americana (Unila), da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), do Vale do São Francisco (Univasf) e Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

30. Destas universidades federais, 39 se manifestaram expressamente, em suas respostas à requisição de auditoria, que ainda não possuem uma política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada (peça 987).

31. A UFRA, apesar de possuir algumas iniciativas relacionadas à temática do assédio direcionadas aos servidores, em capítulo da Política de Promoção à Saúde (PS) e Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) (Resolução do Conselho Superior de Administração 462, de 1º/6/2021), não se trata de uma política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada, em especial por não abranger toda a comunidade universitária. A resolução 462/2021 restringe o acolhimento de estudantes em casos de assédio apenas quando houver envolvimento de servidores (art. 28 da referida norma).

32. Com relação à Ufopa, apesar de ausência de resposta à requisição de auditoria, mas com manifestação na etapa de comentários dos gestores (peça 1184), há indicativo no site institucional de normativo sobre assédio moral e reconhecimento da própria instituição de que não atende à legislação, em especial às exigências da Lei 14.540/2023 e do Decreto 12.122/2024, e não abrange toda a comunidade universitária. Neste sentido, a instituição não possui política institucionalizada, em especial em relação ao assédio sexual.

33. A Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) não encaminhou resposta ao ofício de requisição de auditoria, mas há elementos no site institucional que comprovam a existência de uma política de prevenção e combate ao assédio.

34. A UFAM possui algumas iniciativas relacionadas à temática do assédio, em especial envolvendo assédio moral de servidores, mas a própria instituição admite que não há uma política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada.

35. Os grupos focais com estudantes, trabalhadores terceirizados e servidores das seguintes instituições, visitadas durante a execução dos trabalhos de fiscalização, reforçaram a ausência de política institucionalizada de prevenção e combate ao assédio e ou de participação em sua elaboração: UFAM, UFAC, UFMA, UFMG, UFPE e UFSC, conforme síntese descritiva de atividades de visita *in loco*, constante de cada análise individualizada (peça 987).

36. Em face da ausência de institucionalização, não há como comprovar a participação e o envolvimento da comunidade universitária na discussão, na normatização e na divulgação de condutas caracterizadas como assédio nas instituições supramencionadas. Além disso, não há definição das instâncias internas direcionadas ao acolhimento e à orientação de pessoas em situação de assédio ou definição de programa de capacitação sobre a temática.

37. A inexistência de uma política institucionalizada de prevenção e combate ao assédio contraria as orientações constantes da Convenção OIT 190, bem como as disposições das leis 14.540/2023 e 14.457/2022 e do Decreto 12.122/2024. Outras referências como o Acórdão 456/2022-TCU/Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues) e a Resolução 351/2020 do Conselho Nacional de Justiça reforçam a importância de institucionalização de uma política de prevenção e combate ao assédio.

38. Na concepção de uma política institucionalizada de prevenção e combate ao assédio, tendo como base as orientações da Convenção 190 da OIT (fundamento para as Leis 14.457/2022 e 14.540/2023), há princípios que sugerem práticas a serem adotadas pelos países consignatários, por meio de suas organizações/instituições públicas ou privadas:

- a) proibição legal de violência e assédio;
- b) garantir que as políticas relevantes abordem a violência e o assédio;
- c) adotar uma estratégia abrangente para implementar medidas para prevenir e combater a violência e o assédio;
- d) estabelecer ou fortalecer mecanismos de inspeção e monitoramento;



- e) garantia de acesso a recursos e apoio às vítimas;
 - f) prever sanções;
 - g) desenvolver ferramentas, orientação, educação e formação, e aumentar a conscientização, em formatos acessíveis conforme apropriado; e
 - h) garantia de meios eficazes de inspeção e investigação de casos de violência e assédio, inclusive por meio de inspeções do trabalho ou outros órgãos competentes.
39. Desta forma, com base nestes princípios e na legislação de regência (Lei 14.540/2023; Lei 14.457/2022; Decreto 12.122/2024), **a institucionalização de uma política de prevenção e combate ao assédio pressupõe**, em síntese: compromisso da alta gestão com a temática, definição de condutas de assédio, desenvolvimento de ações e estratégias de modo abrangente, protocolos/fluxogramas de acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio, bem como de apuração de condutas abusivas (com perspectiva de gênero, quando se tratar de violências de gênero), programas de capacitação, divulgação e formação sobre a temática. Todas as ações e estratégias exigem uma integração das instâncias internas (compromisso da gestão em suas múltiplas dimensões).
40. Considerando a manifestação da Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), em comentários dos gestores às propostas preliminares de encaminhamento (peça 1142), cabe destacar a nomenclatura adotada pelo Decreto 12.122/2024, publicado no curso dos trabalhos de fiscalização, que passou a exigir a adoção de um plano setorial definindo as ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio, com idênticos objetivos à concepção de uma política institucionalizada sobre a temática.
41. O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da Portaria MGI 6.719, de 13/9/2024, publicada em 1º/10/2024, instituiu o Plano Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação na Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações (PFPEAD). A referida portaria estabeleceu que os planos setoriais elaborados pelos órgãos e entidades da administração pública deverão observar as diretrizes do Plano Federal.
42. Neste sentido, **os planos setoriais devem seguir as diretrizes constantes da Portaria MGI 6.719/2024**, para promoção de ações eficazes de prevenção, acolhimento, apuração, responsabilização e autocomposição de conflitos para construção de ambientes de trabalho livres de assédio, discriminação e demais tipos de violência, em especial as orientações dos anexos I e II da referida portaria.
43. **Neste aspecto, os termos “política institucionalizada” e “plano setorial” podem ser adotados no contexto de definição de ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio nas universidades federais**, em especial naquelas que ainda não possuem uma política institucional sobre a questão, evitando que existam dois documentos distintos de institucionalização da temática.
44. Entre as **possíveis causas** para a ausência de política institucional de prevenção e de combate ao assédio, podem ser apontadas:
- a) a legislação de regência é recente (a Lei 14.540/2023 foi promulgada em 3/4/2023; o Decreto 12.122/2024 foi promulgado em 31/7/2024), havendo pouco tempo para uma ampla discussão coletiva de implementação de política de prevenção ao assédio;
 - b) em 13/3/2023, o Poder Executivo Federal submeteu à Câmara dos Deputados o texto da Convenção 190 da OIT por meio da Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais (MSC) 86/2023 para ratificar a referida convenção à legislação brasileira. No entanto, o texto só entra em vigor no Brasil após aprovação pelas duas Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado), o que ainda não ocorreu até o momento (outubro/2024);
 - c) nas universidades federais, existe uma assimetria nas relações de poder, entre docentes e servidores técnico-administrativos e entre docentes e estudantes, que pode dificultar o debate institucional para aprovação de política de prevenção e combate ao assédio.
45. Em relação aos **efeitos da ausência de institucionalização** de ações e estratégias envolvendo a temática assédio no âmbito das universidades federais, considerando os casos de assédio já identificados e o risco de ocorrência de novos casos, pode resultar na limitação da atuação preventiva e corretiva por parte da comunidade universitária (atuação dos gestores e de equipes/comissões de apuração, capacitações e encaminhamentos de denúncias de servidores, estudantes e terceirizados), que atuam segundo o princípio de legalidade. Essa limitação compromete a efetividade das atividades de enfrentamento ao assédio no ambiente universitário, aumentando a sensação de impunidade, o sentimento de insegurança de integrantes da comunidade universitária, em especial mulheres/ pessoas LGBTQIAPN+.
46. Considerando a situação descrita, **propõe-se recomendar** às 41 universidades federais identificadas nesta análise que adotem providências para a institucionalização de política (ou plano setorial,

conforme nomenclatura do Decreto 12.122/2024) de prevenção e de combate ao assédio, com envolvimento e participação da comunidade universitária, visando à definição de condutas, à elaboração de fluxograma/protocolos de acolhimento, orientação, denúncias e de apuração/responsabilização dos casos de assédio, com definição de competências das unidades internas relacionadas ao tema e orientação da condução processual com perspectiva de gênero, bem como instituem programa de capacitação e formação sobre assédio, com ampla divulgação no âmbito da instituição.

47. Espera-se que a implementação da recomendação proposta, nas universidades federais, traga os seguintes **benefícios**:

- a) Aumenta de 28 para 69 o número de universidades federais com política (ou plano setorial) de prevenção e combate ao assédio institucionalizada;
- b) confere melhor definição e racionalidade às decisões sobre a temática envolvendo assédio na universidade para toda a comunidade universitária;
- c) propicia o aumento da efetividade das ações de prevenção e combate ao assédio na universidade; e
- d) promove o aumento da percepção pública da relevância do enfrentamento ao assédio no ambiente universitário.

48. Tendo em vista a ausência de resposta à requisição de auditoria por parte da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), sem manifestação na etapa de comentários dos gestores, **propõe-se dar ciência** a esta instituição que o não atendimento a diligência, no prazo fixado e sem causa justificada, e a sonegação de documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal fere ao disposto no art. 58, incisos IV e VI, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

49. A proposta de ciência de irregularidade visa a evitar repetição da conduta omissiva no atendimento a requisições de informações e/ou documentos no âmbito de processos de controle externo e auditorias realizadas pelo TCU.

III.2 Lacunas nas políticas de prevenção e combate ao assédio (o processo de elaboração/aprovação não teve participação dos membros da comunidade universitária, não abrange toda a comunidade universitária, não possui protocolos e fluxogramas das unidades envolvidas).

50. **Dentre as 28 universidades federais com política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada, 19 (dezenove) instituições possuem lacunas em relação às disposições normativas acerca da temática.**

Lacuna



A lacuna caracteriza-se pela ausência de uma parte crítica em um processo, como a ausência de políticas ou programas, normas, atores, mecanismos institucionais, processos e atividades, ou ainda a indisponibilidade de um benefício, serviço ou produto, bem como ausência de atendimento a certos grupos de beneficiários, usuários e públicos-alvo (Guia Análise FSDL, Olacefs, TCU, 2023).

51. As universidades federais: UFOB, UFPA, UFRGS, UFSM, UFU e Unipampa, não incluíram toda a comunidade universitária nos normativos da política de prevenção e combate ao assédio.

52. Nas universidades Ufal, UFVJM e Unipampa não houve comprovação de participação de toda a comunidade universitária no processo de elaboração e aprovação da política de prevenção e combate ao assédio.

53. Os normativos referentes às ações e estratégias das universidades Furg, UFABC, Ufal, UFDPAr, UFSM, UFGD, UFLA, Ufopa e Ufscar não possuem protocolo e/ou fluxograma com definição dos procedimentos para o encaminhamento de manifestações envolvendo casos de assédio.

54. Na política de prevenção e combate ao assédio da UFRGS não há orientações sobre apuração de casos envolvendo trabalhadores terceirizados, em especial na condição de denunciados.

55. Na UFRB a política de prevenção e combate ao assédio, institucionalizada pela Resolução Consuni/UFRB 27, de 7/7/2024, em seu art. 12, excluía a possibilidade de denúncia anônima nos casos em que o denunciante é a pessoa em situação de assédio. Entretanto, após o envio da proposta preliminar, houve a alteração normativa que indicava a restrição (peça 1199), não havendo necessidade de providências adicionais.

56. Na Ufop, não consta descrição da etapa de juízo de admissibilidade das denúncias. A norma não estabelece os setores da instituição responsáveis pela aplicação das penalidades e não há integração com a instância interna do sistema correccional. Em relação à Ufop, com base nos comentários dos gestores ao relatório

individualizado (peça 1132), houve proposta de alteração nos normativos que visam a sanar as impropriedades, sem necessidade de providências adicionais.

57. Na Política de Prevenção e Combate ao Assédio da UFVJM, instituída pela Resolução Consu/UFVJM 7, de 1/4/2024, há menção apenas ao assédio sexual, não abrangendo assédio moral.

58. Os procedimentos de auditoria utilizados e a natureza do objeto auditado não permitiram concluir com precisão as causas para os achados de auditoria referentes às lacunas encontradas no processo de institucionalização das ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio nas Universidades Federais. Entretanto, as **possíveis causas identificadas** são elencadas a seguir:

- a) A Lei 14.540/2023 e o Decreto 12.122/2024, que passaram a exigir ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio no âmbito da Administração Pública Federal são recentes, de 2023 e 2024;
- b) Movimento grevista ocorrido no primeiro semestre de 2024 e durou 69 dias;
- c) As decisões em âmbito colegiado nas universidades federais demandam um tempo de maturidade, o que retarda a ampliação do debate coletivo; e
- d) Políticas de prevenção e combate ao assédio elaboradas antes da entrada em vigor da Lei 14.540/2023 e o do Decreto 12.122/2024, necessitando de adequação à nova legislação.

59. Em relação aos **efeitos das lacunas identificadas nas políticas de prevenção e combate ao assédio no âmbito das universidades federais**, destaca-se o prejuízo às ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio no âmbito dessas instituições de ensino, conforme listados a seguir:

- a) o fato de a política de prevenção e combate ao assédio não abranger toda a comunidade universitária e/ou se restringir ao assédio sexual, compromete/limita o alcance das ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio;
- b) a limitação e/ou ausência de participação da comunidade universitária durante o processo de elaboração e aprovação da política prejudica a legitimidade do normativo instituído;
- c) a ausência de protocolos com procedimentos operacionais padronizados de atuação na prevenção e combate ao assédio nas universidades federais resulta na falta de orientação à comunidade universitária sobre a temática, em ineficiência nas ações de prevenção e nos processos de apuração de casos de assédio, bem como propicia o aumento da sensação de impunidade e de riscos de revitimização;
- d) a ausência de possibilidade de denúncia anônima nos casos em que o denunciante é a pessoa em situação de assédio aumenta a probabilidade de que o denunciante se sinta inseguro e, portanto, menos disposto a reportar más condutas, o que reduz a efetividade da política de prevenção e combate ao assédio;
- e) a inexistência de detalhamento sobre as etapas envolvendo a denúncia e a falta de integração das instâncias internas pode resultar na perda da visão sistêmica do processo, desde a denúncia até a conclusão da apuração do fato denunciado, bem como no tratamento/encaminhamento inadequado e/ou em inconsistências sobre os procedimentos e competências envolvendo as denúncias de casos de assédio.

60. Ante o exposto, **propõe-se recomendar:**

- a) à UFOB, à UFPA, à UFRGS, à UFSM, à UFU e à Unipampa que adotem providências para revisar as ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio de modo a garantir seu alcance a toda comunidade universitária, conforme art. 3º, §1º e art. 5º, inciso I, do Decreto 12.122/2024; Art. 5º, inciso I, da Resolução CNJ 351/2020;
- b) à Ufal, à UFVJM e à Unipampa que adotem medidas que promovam participação de toda a comunidade universitária nos processos de acompanhamento e monitoramento da política (ou plano setorial, conforme nomenclatura do Decreto 12.122/2024), conforme art. 4º e art. 5º, inc. I, do Decreto 12.122/2024; e
- c) à UFVJM que adote providências para a institucionalização de ações e estratégias de prevenção e de combate ao assédio moral, com envolvimento e participação da comunidade universitária, conforme orientações do Decreto 12.122/2024.

61. No que diz respeito às ações de divulgação da política, as recomendações serão descritas no achado III.3.

62. Com relação às universidades federais que não possuem definição de protocolos e estruturas relacionadas à prevenção e ao combate ao assédio, as recomendações serão realizadas nos achados III.4 e III.5, que tratam especificamente do acolhimento e da condução dos processos.

63. **As propostas recomendações estão compiladas, por universidade, no Apêndice D.**

64. Espera-se que com o atendimento da deliberação, os seguintes **benefícios** sejam alcançados:

- a) a inclusão e a participação de toda a comunidade no processo de elaboração e aprovação da política de prevenção e combate ao assédio amplia o alcance das ações e estratégias, de modo que todos os

grupos são alcançados com suas particularidades e as diferentes perspectivas sobre o tema são devidamente tratadas;

b) a definição dos protocolos e estruturas para prevenção e combate ao assédio demonstra maturidade no debate sobre o tema e evidencia o compromisso institucional acerca da prevenção e combate aos diferentes tipos de violência, além de gerar maior segurança jurídica à comunidade universitária; e

c) aumentar de 8 para 28 o número de universidades federais com políticas de prevenção e combate ao assédio que contemplem toda a comunidade universitária, que possuam protocolos e fluxogramas das unidades envolvidas e que contem com a participação da comunidade universitária nos momentos de revisão das referidas políticas.

III.3 Fragilidades na divulgação das políticas e dos protocolos de prevenção ao assédio e nas capacitações técnicas de equipes de apoio e de orientação às pessoas em situação de assédio.

65. A análise realizada nas 69 universidades federais e as visitas *in loco* realizadas, conforme detalhado na consolidação das análises individuais (peça 987), revelaram as seguintes fragilidades nas ações de capacitação e divulgação sobre a temática de assédio: i) ausência de divulgação, por meio eletrônico, da política de prevenção ao assédio e/ou da legislação e/ou dos protocolos adotados; ii) ausência de campanhas de divulgação e/ou de programa institucional de formação e de capacitação sobre a temática de assédio; iii) ausência de capacitação específica das equipes de apuração para a condução de processos administrativos envolvendo casos de assédio.

66. Observou-se que em 52 dessas instituições, não há uma divulgação efetiva de políticas de prevenção ao assédio, bem como da legislação aplicável ou dos protocolos adotados, em suas páginas eletrônicas institucionais, em desacordo com o art. 5º, incisos IV e V, da Lei 14.540/2023.

67. A ausência de divulgação, por meio eletrônico, da política de prevenção ao assédio e/ou da legislação e/ou dos protocolos adotados foi observada nas seguintes instituições: UFABC, UFAC, Ufal, UFAM, Ufape, UFBA, UFC, UFCA, UFCat, UFCG, UFCSPA, UFDPAr, Ufersa, UFES, UFF, UFFS, UFG, UFJ, UFJF, UFMA, UFMG, UFMT, UFNT, UFOB, UFPB, UFPE, UFPel, UFPI, UFPR, UFR, UFRA, UFRB, UFRGS, UFRJ, UFRPE, UFRR, UFS, UFSC, Ufscar, UFSJ, UFSM, UFT, UFV, UnB, Unifap, Unifei, Unifesp, Unila, Unilab, Unir, Unirio, Univasf e UTFPR.

68. Além disso, foi identificado que em 50 universidades federais não há campanhas de divulgação e/ou de programa institucional de formação e de capacitação sobre a temática de assédio, o qual pode incluir ações educativas estruturadas e regulares, contrariando as disposições do art. 4º e do art. 5º, incisos II, VII, da Lei 14.540/2023, e do art. 2º, inciso I, e art. 7º, inciso I, do Decreto 12.122/2024.

69. As universidades enquadradas nessa situação são: Furg, UFABC, UFAC, Ufal, UFAM, Ufape, UFBA, UFC, UFCA, UFCat, UFCG, UFCSPA, UFDPAr, Ufersa, UFF, UFFS, UFJF, UFLA, UFMA, UFMG, UFMT, UFNT, UFOB, UFPB, UFPE, UFPI, UFPR, UFR, UFRA, UFRR, UFRRJ, UFSB, Ufscar, UFT, UFTM, UFV, UFVJM, UnB, Unifal-MG, Unifap, Unifei, Unifesp, Unifesspa, Unila, Unilab, Unipampa, Unir, Unirio, Univasf e UTFPR.

70. Por fim, a análise apontou que em 59 universidades federais não ocorre a capacitação específica das equipes de apuração para a condução de processos administrativos envolvendo casos de assédio. As instituições de ensino superior que se encontram nessa condição são: Furg, UFABC, UFAC, Ufal, UFAM, UFAPE, UFBA, UFC, UFCA, UFCat, UFCG, UFCSPA, UFDPAr, Ufersa, UFES, UFF, UFFS, UFGD, UFJ, UFJF, UFLA, UFMA, UFMG, UFMT, UFOB, UFPA, UFPB, UFPE, UFPel, UFPI, UFPR, UFR, UFRA, UFRB, UFRJ, UFRPE, UFRR, UFRRJ, UFS, UFSB, UFSC, UFSJ, UFSM, UFT, UFTM, UFU, UFV, UFVJM, UnB, Unifal-MG, Unifap, Unifei, Unifesp, Unifesspa, Unila, Unilab, Unipampa, Univasf e UTFPR.

71. Os grupos focais com estudantes nas universidades federais UFAC, UFAM, UFMA, UFMG, UFPE, UFSC e UnB manifestaram fragilidades no processo de divulgação e de formação sobre a temática de assédio, conforme indicado nos extratos de visita *in loco* destas instituições.

72. Os grupos focais com docentes e servidores técnicos-administrativos nas universidades federais UnB, UFAM, UFOP e UFPE destacaram limitações na capacitação de equipes de apuração dos casos de assédio.

73. Tendo em vista a ausência de resposta à requisição de auditoria, a UFCG e a Ufopa não comprovaram que promovem a divulgação, por meio eletrônico, de links e páginas de acesso à legislação pertinente a assédio e/ou à política instituída e/ou aos protocolos adotados e que desenvolvem programa de formação sobre a temática de assédio.

74. A Lei 14.540/2023, que instituiu o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e

indireta, federal, estadual, distrital e municipal, prevê, em seu art. 4º, a necessidade de capacitação dos agentes públicos e a implementação de campanhas educativas sobre as condutas e comportamentos que caracterizam o assédio sexual.

75. A supracitada norma também estipula, em seu art. 5º, incisos IV e V, a elaboração de ações e estratégias que promovam a divulgação de canais acessíveis para a denúncia da prática de assédio, bem como da legislação pertinente e de políticas públicas de proteção, de acolhimento, de assistência e de garantia de direitos às pessoas em situação de assédio.

76. Ademais, consoante previsto no art. 5º, incisos II e VII, da Lei 14.540/2023, há ainda a necessidade de fornecimento de materiais educativos e informativos e criação de programas de capacitação sobre a temática assédio, com conteúdo mínimo indicado no referido normativo.

77. Corroborando com as regras descritas acima, o Decreto 12.122/2024, que instituiu o Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação, no âmbito da administração pública federal, o qual também abrange o assédio moral, estabelece, em seu art. 2º, inciso I, e art. 7º, inciso I, ações educativas e de capacitação a serem realizadas no âmbito do Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação.

78. Como **possíveis causas** para a situação encontrada, cita-se a promulgação recente da Lei 14.540/2023 e do Decreto 12.122/2024, aprovados em 2023 e 2024, respectivamente, que passaram a exigir ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio no âmbito da Administração Pública Federal.

79. Ademais, com a entrada em vigor da Lei 14.540/2023 e o do Decreto 12.122/2024, algumas políticas de prevenção e combate ao assédio elaboradas antes dos normativos necessitaram de adequação à nova legislação.

80. Outro fato relevante é o movimento grevista ocorrido no primeiro semestre de 2024, com duração de sessenta e nove dias.

81. Ademais, as universidades federais que ainda não possuem uma política institucional não possuem normas internas a serem divulgadas por meio eletrônico, além de ainda não terem atingido um grau de maturidade para a criação de programas institucionais de capacitação sobre a temática de assédio.

82. Os **possíveis efeitos da ausência de divulgação da política de prevenção e combate ao assédio e/ou da legislação aplicável e/ou dos protocolos adotados em página eletrônica oficial** são a redução da capacidade da comunidade acadêmica de ser informada sobre seus direitos e deveres, bem como das formas de reivindicar suas prerrogativas no que concerne aos casos de assédio em ambiente universitário. Essa desinformação propicia a ocorrência de casos de assédio no ambiente universitário sem que haja a correspondente denúncia e apuração dos fatos, incorrendo, assim, em inefetividade da política de prevenção e combate ao assédio.

83. No que concerne aos **efeitos da inexistência de capacitação específica acerca da atuação das comissões de apuração dos casos de assédio**, identificam-se limitações na capacidade técnica das equipes de apuração dos casos de assédio, o que pode gerar condução inadequada do processo de apuração, por exemplo, ao não se considerar a perspectiva de gênero (que consiste em uma abordagem com atenção às desigualdades de gênero existentes e com a finalidade de neutralizá-las, buscando o alcance de uma igualdade substantiva) e ao incorrer em revitimização.

84. Ante o exposto, em relação às universidades federais indicadas no achado III. 1 (Apêndice C), que não possuem política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada, a proposta de recomendação foi elaborada de modo consolidado no Achado III.1 abrangendo também os pontos elencados no Achado III.3.

85. No que se refere às demais universidades, as quais possuem política estabelecida, **propõe-se recomendar**, conforme descrito, por universidade, no Apêndice D:

a) à Furg, à UFABC, à Ufal, à UFCG, à UFDPAr, à UFGD, à UFJ, à UFJE, à UFLA, à UFOB, à UFPA, à UFR, à UFRR, à UFSCar, à UFSM, à UFU, à UFV, à UFVJM, à UnB, à Unifei e à Unir que desenvolvam e implementem programa de capacitação sobre assédios sexual e moral, com cursos atualizados, que contemplem: capacitações sobre os fluxos/protocolos de acolhimento, orientação e de denúncias; e capacitações para as equipes de apuração dos casos de assédio, com perspectiva de gênero, com base no art. 5º, inciso VII, da Lei 14.540/2023 e no art. 7º, inciso I, do Decreto 12.122/2024;

b) à UFABC, à Ufal, à UFCG, à UFDPAr, à UFGD, à UFJ, à UFJE, à UFOB, à UFR, à UFRB, à UFRN, à UFRR, à Ufscar, à UFSM, à UFU, à UFV, à UFVJM, à Unifei e à Unir que promovam a divulgação de canais acessíveis para a denúncia da prática de assédio, bem como divulgue na página eletrônica institucional da universidade a legislação pertinente, em consonância com o art. 5º, incisos IV e V, da Lei 14.540/2023;

c) à UFG, à UFRGS, à UnB e à Unipampa promova a inserção de *link* na página inicial da instituição sobre a política de prevenção e de combate ao assédio, com divulgação dos fluxos/protocolos de acolhimento, orientação, denúncia e apuração dos casos de assédio, em atendimento ao art. 5º, incisos IV e V, da Lei 14.540/2023; e

86. **Espera-se que com o atendimento da deliberação** ocorra um aumento de 17 para 69 o número de universidades federais que divulgam suas políticas de prevenção e combate ao assédio e/ou da legislação aplicável e/ou dos protocolos adotados em página eletrônica institucional e um aumento de 19 para 69 o número de universidades federais com programa institucional de formação e de capacitação sobre a temática assédio.

87. A proposta contribui para a ampliação da conscientização da comunidade universitária sobre condutas abusivas de assédio. Além disso, contribui para a disseminação do conhecimento sobre assédio junto à comunidade universitária, promovendo a efetividade das ações de prevenção e combate às condutas abusivas.

III.4 Lacunas na definição, estruturação e integração de unidades internas responsáveis pelos canais de denúncia e pelos protocolos de acolhimento, escuta, acompanhamento e orientação às pessoas afetadas por situações de assédio.

88. **A partir das análises realizadas nas 69 universidades federais observou-se as seguintes situações: i) ausência de comprovação de definição de estruturas internas e de protocolos de acolhimento das pessoas assediadas; ii) falta de integração das estruturas de acolhimento e orientação nos casos de assédio; iii) ausência de protocolo/fluxograma visando a evitar riscos de revitimização e/ou retaliação de denunciantes em situação de assédio.**

89. Em 50 universidades federais, constantes na consolidação das análises individualizadas (peça 987), não houve comprovação de definição de estruturas internas e de protocolos de acolhimento das pessoas assediadas, ou há limitação quanto ao acolhimento de integrantes da comunidade universitária, como os trabalhadores terceirizados, em desacordo com o disposto na Lei 14.540/2023 (art. 4º, inciso II, e o art. 5º, §§1º e 2º), na Lei 14.457/2022 (art. 23, inciso II), no Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos II e IV) e nas orientações da Resolução CNJ 351/2020 (arts. 7º a 14).

90. Com relação às lacunas na ausência de definição de estruturas internas e de protocolos de acolhimento e de orientação às pessoas em situação de assédio, a situação foi evidenciada nas seguintes instituições (peça 987): UFABC, UFAC, Ufal, UFAM, Ufape, UFBA, UFC, UFCA, UFCat, UFCSPA, UFDPAr, Ufersa, UFES, UFF, UFFS, UFJ, UFLA, UFMA, UFMG, UFMT, UFNT, UFOB, UFPA, UFPE, UFPel, UFPI, UFPR, UFR, UFRA, UFRGS, UFRPE, UFRR, UFRRJ, UFS, UFSB, UFSC, Ufscar, UFSJ, UFT, UFTM, UFU, Unifal-MG, Unifap, Unifesp, Unifesspa, Unila, Unilab, Unirio, Univasf e UTFPR.

91. Em 46 universidades federais, constantes na consolidação das análises individualizadas (peça 987), não há integração das estruturas de acolhimento e orientação nos casos de assédio, contrariando as disposições da Lei 14.540/2023 (art. 5º, inciso VI), da Lei 14.457/2023 (art. 23, inciso II), do Decreto 12.122/2024 (art. 7º).

92. A falta de integração das estruturas de acolhimento e orientação nos casos de assédio foi evidenciada nas seguintes universidades federais: UFABC, UFAC, UFAM, Ufape, UFBA, UFC, UFCA, UFCat, UFSCPA, UFDPAr, Ufersa, UFES, UFF, UFFS, UFGD, UFMA, UFMG, UFMT, UFNT, UFOB, UFOP, UFPA, UFPE, UFPel, UFPI, UFPR, UFR, UFRA, UFRJ, UFRPE, UFRR, UFS, UFSB, UFSC, Ufscar, UFSJ, UFSM, UFT, UFU, Unifal-MG, Unifap, Unifesp, Unifesspa, Unila, Unilab, Unirio, Univasf e UTFPR.

93. Além disso, em 51 universidades federais não existe protocolo/fluxograma visando a evitar riscos de revitimização e/ou retaliação de denunciantes em situação de assédio. Essa situação foi evidenciada nas seguintes universidades federais: Furg, UFABC, UFAC, Ufal, UFAM, Ufape, UFBA, UFC, UFCA, UFCat, UFCSPA, UFDPAr, Ufersa, UFES, UFF, UFFS, UFGD, UFJ, UFLA, UFMA, UFMG, UFMT, UFNT, UFOB, UFPA, UFPE, UFPel, UFPI, UFPR, UFR, UFRA, UFRGS, UFRPE, UFRR, UFRRJ, UFS, UFSB, UFSC, Ufscar, UFSJ, UFT, UFTM, UFU, Unifap, Unifesp, Unifesspa, Unila, Unilab, Unirio, Univasf e UTFPR.

94. Apesar de não possuir um protocolo definido de acolhimento das pessoas em situação de assédio, as seguintes universidades federais indicaram elementos de integração das unidades internas: Furg, Ufal, UFJ, UFLA e UFRGS.

95. As universidades federais UFG, UFJF, UFMS, UFPB, UFRB, UFRN, UFVJM, UnB e Unir possuem normas que visam a integração das unidades internas na prevenção e combate ao assédio.

96. Em 14 universidades federais, não foi possível uma avaliação quanto à existência de protocolo/fluxograma que evite riscos de revitimização, devido limitação/ausência nas informações encaminhadas: UFCG, Ufopa, UFRRJ, UFS, UFSB, UFSC, Ufscar, UFSJ, UFSM, UFV, UnB, Unifal-MG, Unifei e Unipampa.

97. A Ufopa e a UFCG não enviaram informações e as disposições constantes dos sites das instituições não permitem uma análise conclusiva quanto aos protocolos e estruturas para acolhimento, orientação e encaminhamento de denúncias de assédio.
98. Apenas nas 8 (oito) universidades federais, a seguir descritas, existe definição de protocolo de acolhimento e de orientação das pessoas em situação de assédio, com integração das estruturas de encaminhamento de denúncias e de apuração dos casos e orientações para mitigação dos riscos de revitimização: UFG, UFJF, UFMS, UFPB, UFRB, UFRN, UFVJM e Unir.
99. No caso da UFOP, existe protocolo/fluxograma definido para acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio, com atuação visando a mitigar riscos de revitimização. Entretanto, não há integração das estruturas de acolhimento e encaminhamento de denúncias com as instâncias de apuração (em especial com a Corregedoria da instituição). A instituição comprovou que houve a elaboração de proposta de alteração de resolução sobre a questão (peça 1132), não carecendo de providências adicionais.
100. O art. 5º, inciso VI, da Lei 14.540/2023 prevê o estabelecimento de procedimentos para o encaminhamento de reclamações e denúncias de assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual, ou de qualquer forma de violência sexual, assegurados o sigilo e o devido processo legal.
101. O Decreto 12.122/2024, prevê em seu art. 2º, incisos IV e VII, a necessidade de destinação de espaços e criação de mecanismos para promover o acolhimento, a escuta ativa, a orientação e o acompanhamento das pessoas afetadas por assédio e discriminação, bem como o estabelecimento de procedimentos administrativos disciplinares que resguardecam a vítima, em todas as suas fases, com vistas a evitar a revitimização.
102. Nas universidades federais em que não há política (ou plano setorial) institucionalizada de prevenção e combate ao assédio, a definição dos espaços de acolhimento e orientação em casos de assédio deve ser promovida juntamente com a aprovação da referida política, com base na análise interna das estruturas existentes que podem ser inseridas numa perspectiva de acolhimento às pessoas em situação de assédio.
103. Neste aspecto, em relação às 41 universidades federais descritas no achado III.1, a proposta de encaminhamento foi inserida de modo consolidado no referido achado de auditoria.
104. Cabe destacar que a ausência de definição em norma de estruturas e de protocolos de acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio não significa a inexistência, no âmbito das universidades federais, de estruturas e unidades que podem promover ações de acolhimento e de orientação. Entretanto, o fato de não estar devidamente normatizado no âmbito da política de prevenção e de combate ao assédio, vai de encontro às orientações do Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos IV e VII), que prevê a destinação de espaços e a criação de mecanismos para promover o acolhimento, a escuta ativa, a orientação e o acompanhamento das pessoas afetadas por assédio e procedimentos administrativos que resguardecam a vítima com vistas a evitar a revitimização.
105. A Resolução CNJ 351/2020, em seu anexo II, orienta sobre protocolo de acolhimento em situações de assédio. Não significa, com base na norma de referência, que a simples disponibilização de canal de denúncia, por meio da Ouvidoria (com registros no Fala.BR) constitui um protocolo de acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio, como consta das respostas de 50 universidades federais, nas quais não há definição expressa de estruturas e protocolos de acolhimento.
106. Com relação **às possíveis causas para a existência de lacunas na definição, estruturação e integração de unidades internas** responsáveis pelos canais de denúncia e pelos protocolos de acolhimento, escuta, acompanhamento e orientação às pessoas afetadas por situações de assédio, cabe destacar, como já indicado neste relatório, que a legislação específica sobre a atuação das instituições públicas federais em casos de assédio, com exigências de estruturação e definição de canais de denúncia e de protocolos de acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio, é recente, promulgada em 2023 e 2024 (Lei 14.540/2023; Decreto 12.122/2024).
107. Em especial, nas universidades federais que ainda não possuem uma política institucional, com definição do conjunto de ações e estratégias visando a prevenir e a combater os casos de assédio, ainda não houve definição dos protocolos e das atribuições das estruturas de acolhimento e orientação sobre o encaminhamento de denúncia e dos aspectos relacionados à integração das instâncias internas na prevenção e combate ao assédio.
108. Ademais, os debates coletivos no âmbito das universidades, inclusive para definição de protocolos internos e de estruturação de unidades para acolhimento e orientação em casos de assédio, demandam tempo e maturidade.

109. As limitações de pessoal no âmbito das universidades federais podem impactar na definição e estruturação de espaços internos de acolhimento e orientação de pessoas em situação de assédio.

110. Quantos aos **prováveis efeitos da ausência de definição e de estruturação de instâncias internas para acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio**, a situação impacta na efetividade das ações de prevenção e de combate a este problema, limita o quantitativo de denúncias, prejudica a promoção de um ambiente laboral sadio, seguro e que favoreça a inserção e a convivência de mulheres e de outras pessoas vulneráveis aos riscos de condutas abusivas de assédio moral ou sexual e outras formas de violência de gênero.

111. Além disso, as fragilidades no funcionamento dos canais de denúncias e de orientação às pessoas em situação de assédio pode limitar a efetividade da apuração dos casos de assédio.

112. Em relação às universidades federais indicadas no achado III. 1 (Apêndice C), que não possuem política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada, a proposta de recomendação para a estruturação das instâncias internas para acolhimento e orientação dos casos específicos de assédio e elaboração de fluxograma/protocolo de acolhimento e de orientação sobre as denúncias, com disseminação junto à comunidade universitária, foi elaborada de modo consolidado na recomendação do Achado III.1.

113. Considerando a situação descrita, **propõe-se recomendar** às universidades federais UFABC, UFDFPar, UFPA, UFR, Ufscar e UFV que:

a) promovam a definição de estruturação das instâncias internas para acolhimento, orientação e encaminhamento de denúncias de casos específicos de assédio, com integração das unidades internas, em consonância com Lei 14.540/2023 (art. 4º, inciso II, e o art. 5º, §§1º e 2º), na Lei 14.457/2022 (art. 23, inciso II), no Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos II e IV) e nas orientações da Resolução CNJ 351/2020 (arts. 7º a 14); e

b) promovam a definição de protocolos que visem a evitar revitimização, por meio de elaboração de fluxograma/protocolo de acolhimento e de orientação sobre as denúncias, com disseminação junto à comunidade universitária, em consonância a Lei 14.540/2023 (art. 5º, incisos III e VI), com o Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos VI, VII e VIII) e Resolução CNJ 351/2020 (Anexo II).

114. Em relação às universidades federais Furg, UFJ, UFLA, UFGD, UFOB, UFRGS e UFU, **propõe-se recomendar** que promovam a definição de protocolos que visem a evitar revitimização, por meio de elaboração de fluxograma/protocolo de acolhimento e de orientação sobre as denúncias, com disseminação junto à comunidade universitária, em consonância a Lei 14.540/2023 (art. 5º, incisos III e VI), com o Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos VI, VII e VIII) e Resolução CNJ 351/2020 (Anexo II).

115. **Propõe-se recomendar** à UFRR que conclua o processo de definição da estruturação das instâncias internas para atendimento e acolhimento dos casos específicos de assédio, e promova a elaboração de fluxograma de acolhimento e de orientação sobre as denúncias, com disseminação junto à comunidade universitária, em consonância com Lei 14.540/2023 (art. 4º, inciso II, e o art. 5º, §§1º e 2º), na Lei 14.457/2022 (art. 23, inciso II), no Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos II e IV).

116. **Propõe-se recomendar** à UFSM que adote providências para a estruturação das instâncias internas para atendimento e acolhimento dos casos específicos de assédio, em especial quanto ao fluxo de encaminhamento das denúncias e de condução dos processos de apuração dos casos de assédio, com disseminação junto à comunidade universitária, em consonância com Lei 14.540/2023 (art. 4º, inciso II, e o art. 5º, §§1º e 2º), na Lei 14.457/2022 (art. 23, inciso II), no Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos II e IV).

117. **Espera-se que as recomendações propostas**, que visam a promover a definição, a estruturação e o funcionamento de canais de denúncia e de protocolos de acolhimento, escuta, acompanhamento e orientação às pessoas afetadas por situações de assédio, possam qualificar as denúncias, com relatos mais consistentes e robustos, possam mitigar os efeitos em relação ao adoecimento da comunidade universitária, reduzam os impactos na evasão de discentes em condição de assédio e mitiguem os efeitos negativos na saúde dos servidores assediados.

III.5 Inexistência de orientações/protocolos específicos de apuração dos casos de assédio e/ou condução/julgamento com perspectiva de gênero.

118. A partir das análises realizadas nas 69 universidades federais observou-se as seguintes situações: i) não há definição de protocolos ou orientações específicas para a condução dos processos de apuração dos casos de assédio; ii) não houve indicativo de que os processos envolvendo assédio são conduzidos com perspectiva de gênero.

119. Do conjunto das 69 universidades federais, em 55 não há definição de protocolos ou orientações específicas para a condução dos processos de apuração dos casos de assédio. As 55 universidades que se enquadram nesta situação são: Furg, UFABC, UFAC, Ufal, UFAM, Ufape, UFBA, UFC, UFCA, UFCat, UFCSPA, UFDFPar, Ufersa, UFES, UFF, UFFS, UFGD, UFLA, UFMA, UFMG, UFNT, UFOB, UFPA, UFPE,



UFPeI, UFPI, UFPR, UFR, UFRA, UFRGS, UFRJ, UFRN, UFRPE, UFRR, UFRRJ, UFS, UFSB, UFSC, Ufscar, UFSJ, UFSM, UFT, UFTM, UFU, Unifal-MG, Unifap, Unifei, Unifesp, Unifesspa, UNILA, Unilab, Unipampa, Unirio, Univasf e UTFPR.

120. Em 10 universidades há definição de protocolos ou orientações específicas para a condução dos processos de apuração envolvendo casos de assédio. As universidades que compõem essa lista são: UFG, UFJ, UFJF, UFMS, UFOP, UFPB, UFRB, UFV, UFVJM e Unir.

121. Nas universidades: UFCG, UFMT, Ufopa e UnB não foi possível avaliar se há definição de protocolos ou orientações específicas para a condução dos processos de apuração dos casos de assédio devido às limitações das informações fornecidas ou ausência de respostas.

122. Do conjunto das 69 universidades federais, em 52 não houve indicativo de que os processos envolvendo assédio são conduzidos com perspectiva de gênero. As 52 universidades que se enquadram nesta situação são: Furg, UFABC, UFAC, Ufal, UFAM, Ufape, UFBA, UFC, UFCA, UFCat, UFCSPA, UFDPAr, Ufersa, UFES, UFF, UFFS, UFGD, UFJ, UFLA, UFMA, UFNT, UFOB, UFPA, UFPB, UFPE, UFPeI, UFPI, UFPR, UFRA, UFRB, UFRJ, UFRN, UFSB, UFSJ, UFSM, UFT, UFTM, UFU, UFV, UFVJM, Unifal-MG, Unifap, Unifei, Unifesp, Unifesspa, Unila, Unilab, Unipampa, Unir, Unirio, Univasf e UTFPR.

123. Em 6 universidades há indicativo de que a perspectiva de gênero é adotada na condução dos processos administrativos envolvendo casos de assédio. As universidades que se enquadram nesta situação são: UFG, UFJF, UFMS, Ufop, UFRGS e UFSC.

124. Não foi possível avaliar este aspecto em 10 universidades, devido às limitações das informações fornecidas ou ausência de respostas.

125. As causas para a ausência de definição de protocolos ou orientações específicas para a condução dos processos de apuração dos casos de assédio não puderam ser identificadas, por limitações dos procedimentos de auditoria utilizados. Entretanto, destacam-se três fatores que podem configurar possíveis causas:

- a) a Lei 14.540/2023 e o Decreto 12.122/2024, que passaram a exigir ações e estratégias de combate ao assédio no âmbito da Administração Pública Federal são recentes, de 2023 e 2024;
- b) em 2024 houve movimento grevista nas universidades federais que durou sessenta e nove dias;
- c) as decisões em âmbito colegiado nas universidades federais demandam um tempo de maturidade, para ampliação do debate coletivo.

126. Na condução dos processos com perspectiva de gênero existe a necessidade de reconhecer a hipossuficiência procedimental incidente sobre o gênero feminino decorrente de preconceitos que colocam a mulher em posição de desigualdade social. **Neste sentido, a composição de equipes sem equidade de gênero em processos envolvendo casos de assédio, em especial quando a mulher está na condição de pessoa em situação de assédio, pode reforçar as desigualdades de gênero e impactar os aspectos relacionados à obtenção de provas e gerar riscos de revitimização.** A Nota Técnica 1869/2024 da Controladoria Geral da União, elaborada com referência na Resolução CNJ 492/2023, traz orientações sobre a condução dos processos com perspectiva de gênero.

127. O art. 2º do Decreto 12.122/2024 dispõe que a finalidade do Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação é enfrentar todas as formas de violências decorrentes das relações de trabalho, em especial os assédios moral e sexual e a discriminação. Dessa forma, prevê a garantia de procedimentos administrativos disciplinares que resguardem a pessoa em situação de assédio em todas as suas fases, visando evitar a revitimização e à proteção contra ações de retaliação às pessoas denunciante.

128. O art. 5º, inciso VI da Lei 14.540/2023 relaciona como diretriz do Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual o estabelecimento de procedimentos para o encaminhamento de reclamações e denúncias, assegurados o sigilo e o devido processo legal.

129. **O efeito da situação ora descrita** é que, a ausência de definição de protocolos ou orientações específicas para a condução dos processos de apuração dos casos de assédio **pode resultar em uma abordagem genérica** para situações que demandam um conjunto específico de cuidados durante a condução dos casos, como a forma de coletar as informações, os testemunhos e no tratamento dos envolvidos dos casos envolvendo assédio.

130. Além disso, **há risco de revitimização** da pessoa em situação de assédio, em face da condução de processos que não consideram as particularidades dos casos de assédio, podendo ocorrer desvalorização dos relatos e submissão da vítima a constrangimentos, como por exemplo a oitiva na presença do agressor.

131. A inexistência de orientações/protocolos específicos de apuração dos casos de assédio e/ou condução/julgamento com perspectiva de gênero pode **contribuir a inefetividade na apuração dos casos**, com a condução seguindo as regras gerais, sem considerar os aspectos de equidade de gênero.

132. Ante o exposto **propõe-se recomendar** às universidades: Furg, UFABC, Ufal, UFCCG, UFDPAr, UFGD, UFJ, UFLA, UFOB, UFPA, UFR, UFRB, UFRN, UFRR, Ufscar, UFSM, UFU, UFV, UFVJM, Unifei, Unipampa, UnB e Unir que adotem providências para que as equipes/comissões de apuração e responsabilização sejam compostas e realizem a condução e o julgamento de processos envolvendo assédio com perspectiva de gênero, conforme orientações constantes da NOTA TÉCNICA 1869/2024/CGUNE/DICOR/CRG, com base na Resolução CNJ 492/2023.

133. Para as 41 instituições que não possuem política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada, descritas no achado III.1, a proposta de encaminhamento foi inserida de modo consolidado no referido achado de auditoria.

134. **Espera-se que com o atendimento da deliberação**, os protocolos ou orientações específicas para a condução dos processos de apuração dos casos de assédio resultem na produção de resultados substancialmente mais aderentes à previsão de igualdade substantiva prevista na Constituição Federal e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é parte em matéria de Direitos Humanos (CNJ, 2021).

135. Além disso, a composição de equipes sob uma perspectiva de gênero em processos envolvendo casos de assédio, em especial quando a pessoa em situação de assédio é mulher e/ou uma pessoa LGBTQIAPN+, fortalece os aspectos relacionados à obtenção de provas e mitiga os riscos de revitimização.

136. No aspecto quantitativo, espera-se aumentar de 10 para 69 o número de universidades federais que possuem protocolos de apuração e condução dos processos envolvendo assédio e de 7 para 69 universidades federais com adoção de protocolos específicos de apuração dos casos de assédio, incluindo orientações para a condução dos processos com perspectiva de gênero.

IV. BOAS PRÁTICAS

137. Com relação às **boas práticas**, devem-se mencionar algumas iniciativas voltadas à prevenção e combate ao assédio em âmbito institucional, sob os seguintes aspectos:

- a) elaboração de diagnóstico institucional e/ou atuação com base em evidências;
- b) existência de programas de capacitação/formação; e
- c) ações de acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio.

138. Quanto à **elaboração de diagnóstico institucional** e à **atuação com base em evidências**, verificou-se que a UFPI e a UFRN, antes de institucionalizar uma política de prevenção e combate ao assédio, desenvolveram diagnóstico sobre a temática de assédio/violências de gênero junto à comunidade universitária.

139. A UFRGS (no caso específico dos servidores) e a UFOP (na condução de ações de formação/capacitação da comunidade universitária) **utilizam dados acerca de denúncias para o desenvolvimento de ações de prevenção e de capacitação sobre assédio**.

140. Com relação às ações de capacitação, divulgação e de orientação sobre a temática de assédio, destaca-se a existência de **programa permanente de capacitação na UFOP** (com o projeto de extensão “Ouvidoria Feminina”) e na **UFRGS** (com o projeto de extensão “Ampare”). Além disso, ressalte-se a elaboração de **cartilhas e de guias de orientação** sobre a temática de assédio na UFAC, na UFSC e na UFOP.

141. Na UFOP, os **processos de capacitação, de divulgação e de promoção de campanhas** acerca da temática de assédio são conduzidos pelo Projeto de Extensão “Ouvidoria Feminina”, em articulação com os diversos movimentos de mulheres existentes na instituição. Os processos de formação envolvem docentes, servidores técnico-administrativos e estudantes participantes do projeto de extensão. Além disso, em oficinas promovidas para a comunidade universitária sobre assédio, há orientação sobre exemplos de condutas assediadoras e sobre diretrizes gerais e protocolos de atendimento e de encaminhamento de denúncias (peças 960 e 961).

142. A UnB criou uma **Secretaria de Direitos Humanos (SDH)** para a promoção de programas e ações permanentes e multidimensionais para o combate às diversas formas de violência e para a promoção da convivência respeitosa, ética e pacífica no âmbito da instituição.

143. Ainda com relação à prevenção, combinando ações de acolhimento e orientação, cabe ressaltar que na UFG há uma **Comissão Permanente de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Moral, Sexual, Importunação Sexual e a Discriminação**, como espaço de acolhimento básico, orientação e desenvolvimento de campanhas e ações educativas sobre a temática do assédio.

144. Na UFG houve a institucionalização de uma Secretaria de Inclusão (SIN), vinculada à reitoria, em cuja estrutura está a **Diretoria de Mulheres e Diversidade (DMD)**, com o objetivo de colaborar para a construção de um ambiente universitário mais equitativo e comprometido com a superação das desigualdades de gênero, de orientações sexuais, de identidades e de expressões corporais que marcam as diferenças, fortalecendo a luta por uma instituição plural e inclusiva.

145. Com relação às ações de acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio, novamente se destaca a atuação do **projeto de extensão “Ouvidoria Feminina”** da UFOP. O projeto da “Ouvidoria Feminina” é um espaço institucional de acolhimento e recebimento de denúncias de violência contra a mulher na UFOP e na comunidade, integrando a instituição com outras instâncias externas de combate às violências de gênero, como as delegacias especializadas da mulher, a defensoria pública e a prefeitura municipal de Ouro Preto. Além disso, a UFOP, por meio do referido projeto de extensão, firmou **parceria com instituição privada de ensino superior para a oferta de serviços de acolhimento e apoio psicossocial às pessoas em situação de violências de gênero, que incluem os casos de assédio**.

146. Ainda em relação à existência de espaços de acolhimento e de orientação às pessoas em situação de assédio, há iniciativas de escuta qualificada e de orientação às mulheres e às pessoas diversas (LGBTQIAPN+), por meio de ouvidorias femininas e/ou de comissões específicas/núcleos de acolhimento na UFJF, na UFMS, na UFRJ, na UFRN, na UFSC, na UFVJM e na UFU.

147. Na UFSC, há uma **Coordenadoria de Diversidade Sexual e Enfrentamento da Violência de Gênero (CDGEN)**, que desenvolve ações de formação, de acolhimento e de orientação à comunidade universitária sobre violências de gênero.

148. A UFRN instituiu um **Núcleo de Apoio às Pessoas em Situação de Violência**, com a finalidade de desenvolver medidas, diagnósticos, estudos e pesquisas em assuntos relacionados ao assédio.

149. A UFG, por intermédio da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (Prae), possui o programa “Saudavelmente”, que se constitui em um serviço de atenção à saúde mental dos estudantes, com articulação no âmbito da política de prevenção e combate ao assédio, em especial mediante atendimento das pessoas em situação de assédio que demandem apoio psicológico.

150. A UFGD institucionalizou a Ouvidoria da Mulher e da Diversidade, a qual se constitui em um serviço estruturado para atendimento das demandas relacionadas a gênero e diversidades. Além disso, elaborou o Protocolo de Atendimento a mulheres vítimas de violência na UFGD, que pode ser utilizado com as devidas adaptações a outros casos, conforme previsto na resolução que instituiu a política da universidade.

151. Apesar de não vinculado unicamente ao acolhimento nos casos de assédio, cabe destacar, na UFPE, a **existência de um Núcleo de Atenção/Assistência à Saúde do Estudante (Nase)**, vinculado à Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (Proaes), que desenvolve ações e atividades relacionadas ao acolhimento psicológico, centro de testagem e aconselhamento em infecções sexualmente transmissíveis, campanhas sazonais de promoção à saúde e vacinação, treinamentos em grupo para aprimoramento de habilidades sociais e atendimento às mulheres em situação de violência (<https://www.ufpe.br/proaes/nase>).

152. Com relação à formação sobre apuração dos casos de assédio, em especial **orientações para a condução de processos com perspectiva de gênero**, destaca-se a existência, na UFMS, de página de divulgação dos pareceres, cartilhas e orientações advindas da Advocacia-Geral da União e da Controladoria-Geral da União, além de estudos temáticos sobre assédio, vídeos com orientações sobre a atuação da ouvidoria e da corregedoria, *link* para a política institucional de prevenção ao assédio.

V. CONCLUSÃO

153. Este trabalho de fiscalização teve o objetivo de avaliar a existência e eventuais resultados de sistemas e práticas de prevenção e combate ao assédio em universidades federais, considerando normas e boas práticas de referência.

154. Com relação à institucionalização de ações e estratégias relacionadas à prevenção e combate ao assédio, verificou-se que do total de 69 universidades federais, **41 ainda não possuem uma política institucionalizada ou plano setorial de prevenção e combate às condutas abusivas de assédio**, em desacordo com as orientações normativas da Lei 14.540/2023, da Lei 14.457/2022, do Decreto 12.122/2024, do Acórdão 456/2022-TCU/Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues) (achado III.1).

155. Tendo em vista a ausência de institucionalização de política de prevenção e combate ao assédio, há necessidade de definição e de estruturação das instâncias internas para acolhimento, orientação e encaminhamento de denúncias de assédio, bem como definição de fluxogramas/protocolos para as denúncias e os processos de apuração. Também há necessidade de divulgação e de estabelecimento de programa de formação, em consonância com as orientações da Lei 14.540/2023 e do Decreto 12.122/2024.

156. Entre as 28 universidades federais com política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada, 19 (dezenove) instituições possuem lacunas em relação às disposições normativas acerca da temática, por não abranger todos os integrantes da comunidade universitária (em especial dos trabalhadores terceirizados), por ausência de participação dos integrantes da comunidade universitária no processo de elaboração e de aprovação de política de prevenção e/ou por ausência de definição de protocolos/fluxogramas e de estruturas relacionadas à prevenção e ao combate ao assédio ou ausência de integração entre as unidades internas (achado III.2).

157. Além disso, identificaram-se fragilidades na divulgação das ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio, da legislação aplicável e/ou dos protocolos adotados, em página eletrônica institucional das universidades federais. Quanto às ações de formação, **em 50 universidades federais não há programa institucional de formação e de capacitação sobre a temática de assédio**. Também há fragilidades na capacitação específica para a condução de processos administrativos envolvendo assédio (capacitação de equipes de apuração) (achado III.3).

158. Em 51 universidades federais, não houve comprovação de definição de estruturas internas e de protocolos/fluxogramas de acolhimento e de orientação às pessoas em situação de assédio, ou há limitação quanto ao acolhimento de integrantes da comunidade universitária, como os trabalhadores terceirizados. Além disso, em 46 universidades federais não há integração das estruturas de acolhimento e orientação nos casos de assédio e não existe protocolo/fluxograma visando a evitar riscos de revitimização e/ou retaliação de denunciante em situação de assédio (achado III.4).

159. Do conjunto das 69 universidades federais, **em 55 não há definição de protocolos ou orientações específicas para a condução dos processos de apuração dos casos de assédio**. Em 52 universidades federais não há indicativo de que os processos envolvendo assédio são conduzidos com perspectiva de gênero (achado III.5).

160. Tendo em vista as impropriedades/irregularidades identificadas na análise, as principais propostas de encaminhamento envolvem recomendações às universidades federais para que:

a) adotem providências para a institucionalização de política de prevenção e combate ao assédio; promovam ajustes nas políticas institucionalizadas em que há lacunas em relação à legislação;

b) desenvolvam e implementem programa de capacitação sobre assédios sexual e moral, com cursos atualizados, que contemplem: capacitações sobre os fluxos/protocolos de acolhimento, orientação e de denúncias; e capacitações para as equipes de apuração dos casos de assédio, com perspectiva de gênero;

c) promovam a divulgação de canais acessíveis para a denúncia da prática de assédio, bem como divulgue na página eletrônica institucional da universidade a legislação pertinente;

d) promovam a definição de estruturação das instâncias internas para acolhimento, orientação e encaminhamento de denúncias de casos específicos de assédio, com integração das unidades internas;

e) promovam a definição de protocolos que visem a evitar revitimização, por meio de elaboração de fluxograma/protocolo de acolhimento e de orientação sobre as denúncias, com disseminação junto à comunidade universitária; e

f) adotem providências para que as equipes/comissões de apuração e responsabilização sejam compostas e realizem a condução e o julgamento de processos envolvendo assédio com perspectiva de gênero.

161. Em relação à UFCG, que não encaminhou resposta à requisição de auditoria e nem houve manifestação em comentários dos gestores, propõe-se dar ciência de que o não atendimento a diligência, no prazo fixado e sem causa justificada, e a sonegação de documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal fere o disposto no art. 58, incisos IV e VI, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

162. Com relação às **boas práticas**, identificaram-se algumas iniciativas voltadas à prevenção e combate ao assédio em âmbito institucional, sob os seguintes aspectos: elaboração de diagnóstico institucional e/ou atuação com base em evidências (UFOP; UFRN, UFPI); existência de programas de capacitação/formação (UFRGS; UFG; UFOP); e ações de acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio (UFG; UFGD, UFJF; UFMS; UFOP; UFRJ, UFRN; UFVJM, UFU), conforme descrito no item IV deste relatório.

163. Considerando as normas e boas práticas de referência, o debate sobre a prevenção e do combate ao assédio nas universidades federais pode contribuir para induzir as instituições que ainda não iniciaram o processo de institucionalização desse tipo de política de equidade a avançar na construção de instrumentos normativos acerca do tema, com participação da comunidade universitária, além de possibilitar atualização e melhorias na atuação das instituições que já possuem política institucionalizada/implementada sobre o assédio.



164. Por fim, propõe-se encaminhar cópia da deliberação que vir a ser proferida ao Ministério da Educação (MEC), à Comissão de Educação do Senado Federal, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

165. Considerando a análise supradescrita, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

166. **Recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

As instituições Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Federal de Catalão (UFCat), Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), Universidade Federal do Semiárido (Ufersa), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), Universidade Federal da Paraíba (UEPB), Universidade Federal do Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Pelotas (Ufpel), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal de Alfenas em Minas Gerais (Unifal-MG), Universidade Federal do Amapá (Unifap), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR):

166.1 adotem providências para a institucionalização de política (ou plano setorial, conforme nomenclatura do Decreto 12.122/2024) de prevenção e de combate ao assédio, com envolvimento e participação da comunidade universitária, visando à definição de condutas, à elaboração de fluxograma/protocolos de acolhimento, orientação, denúncias e de apuração/responsabilização dos casos de assédio, com definição de competências das unidades internas relacionadas ao tema e orientação da condução processual com perspectiva de gênero, bem como institua programa de capacitação e formação sobre assédio, com ampla divulgação no âmbito da instituição, em consonância com as previsões normativas da Lei 14.540/2023, da Lei 14.457/2022, do Decreto 12.122/2024, do Acórdão 456/2022-TCU/Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues), das Resoluções CNJ 351/2020 e 492/2023, do Guia Lilás e da Nota Técnica 1869/2024/CGUNE/DICOR/CRG (Controladoria-Geral da União);

As instituições Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa):

166.2 adotem providências para revisar as ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio de modo a garantir seu alcance a toda comunidade universitária, conforme art. 3º, §1º e art. 5º, inciso I, do Decreto 12.122/2024; Art. 5º, inciso I, da Resolução CNJ 351/2020;

As instituições Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) e Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa):

166.3 adotem medidas que promovam participação de toda a comunidade universitária nos processos de acompanhamento e monitoramento da política (ou plano setorial, considerando a nomenclatura do Decreto 12.122/2024), conforme art. 4º e art. 5º, inc. I, do Decreto 12.122/2024;

A instituição Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM):

166.4 adote providências para a institucionalização de ações e estratégias de prevenção e de combate ao assédio moral, com envolvimento e participação da comunidade universitária, conforme orientações do Decreto 12.122/2024;

As instituições Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados



(UFGD), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Itajubá (Unifei), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade de Brasília (UnB), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir):

166.5 desenvolvam e implementem programa de capacitação sobre assédios sexual e moral, com cursos atualizados, capacitações sobre os fluxos/protocolos de acolhimento, orientação e de denúncias e capacitações para as equipes de apuração dos casos de assédio, com perspectiva de gênero, com base no art. 5º, inciso VII, da Lei 14.540/2023 e no art. 7º, inciso I, do Decreto 12.122/2024;

As instituições Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Universidade Federal de Goiás (UFG), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Itajubá (Unifei), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Rondônia (Unir), Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa):

166.6 promovam a divulgação de canais acessíveis para a denúncia da prática de assédio, bem como da legislação pertinente, em consonância com o art. 5º, incisos IV e V, da Lei 14.540/2023;

As instituições Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio):

166.7 promovam a definição de estruturação das instâncias internas para acolhimento, orientação e encaminhamento de denúncias de casos específicos de assédio, com integração das unidades internas, em consonância com Lei 14.540/2023 (art. 4º, inciso II, e o art. 5º, §§1º e 2º), na Lei 14.457/2022 (art. 23, inciso II), no Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos II e IV) e nas orientações da Resolução CNJ 351/2020 (arts. 7º a 14);

As instituições Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio):

166.8 promovam a definição de protocolos que visem a evitar revitimização, por meio de elaboração de fluxograma/protocolo de acolhimento e de orientação sobre as denúncias, com disseminação junto à comunidade universitária, em consonância a Lei 14.540/2023 (art. 5º, incisos III e VI), com o Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos VI, VII e VIII) e Resolução CNJ 351/2020 (Anexo II);

As instituições Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Itajubá (Unifei), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade



Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Universidade de Brasília (UnB), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir):

166.9 adotem providências para que as equipes/comissões de apuração e responsabilização sejam compostas e realizem a condução e o julgamento de processos envolvendo assédio com perspectiva de gênero, conforme orientações constantes da NOTA TÉCNICA 1869/2024/CGUNE/DICOR/CRG, com base na Resolução CNJ 492/2023.

167. **Dar ciência**, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) que o não atendimento a diligência, no prazo fixado e sem causa justificada, e a sonegação de documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; fere ao disposto no art. 58, incisos IV e VI, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

168. **Encaminhar** cópia da deliberação que vir a ser proferida ao Ministério da Educação (MEC), à Comissão de Educação do Senado Federal, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). [...]

3. O Diretor da 3ª Diretoria Técnica, ao manifestar concordância com o relatório e propostas da equipe de fiscalização, assim, se manifestou:

“[...] Em mais de 130 anos de história, essa é a primeira vez que o TCU está atuando de maneira sistêmica e estruturada no exame da dimensão de desempenho Equidade.

O Tribunal, respeitados o seu mandato e as suas competências constitucionais, tem realizado um conjunto de atividades interligadas a fim de promover a equidade e os direitos humanos no âmbito da Administração Pública Federal, conforme orienta a ISSAI 3100/49.

Dentre essas atividades, deve-se destacar a participação do TCU no Programa Equal Futures Audit Changemakers, promovido pela Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI). Esse programa tem o propósito de transformar grupos de auditores de Instituições Superiores de Controle em agentes que se mobilizem para desenvolver duas linhas de ação nas suas respectivas instituições: a) elaborar estratégia para abordagem contínua da Equidade em fiscalizações; e b) realizar uma auditoria aplicando questões e critérios de equidade.

A Elaboração de estratégia para abordagem contínua da Equidade em fiscalizações foi desenvolvida pela AudEducação (TC 006.135/2024-2 – ADM) e aprovada pelo Tribunal em março de 2024. Essa estratégia contribui para o fortalecimento do controle de políticas públicas com foco na redução de desigualdades, em alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e ao Plano Estratégico da Intosai 2023-2028.

Por sua vez, a presente auditoria é o produto do compromisso firmado pelo TCU no âmbito do Equal Futures – IDI/Intosai, bem como representa um pilar fundamental para sedimentar a atuação sistêmica e estruturada do Tribunal no exame da Equidade no âmbito da Administração Pública.

II

Esta fiscalização está alinhada com as diretrizes constantes no Plano Estratégico do TCU 2023-2028, que contempla a equidade no valor “Efetividade das Políticas Públicas”, assim declarado:

O valor “Efetividade das Políticas Públicas”, em que pese seu texto conciso, não se restringe ao campo da efetividade, mas também abarca as dimensões de eficácia, eficiência e equidade. Esse valor se materializa quando as intervenções estatais são percebidas pela sociedade como iniciativas que visam ao bem comum, sendo úteis e relevantes, e tratam adequadamente problemas públicos, mediante políticas públicas que entregam seus produtos e serviços, ao menor custo possível para os pagadores de impostos, e considerando aspectos de equidade, sem representar a concretização de privilégios para grupos de interesse. (grifado)

No mesmo sentido, esta auditoria está alinhada com o objetivo estratégico 1 da AudEducação: Aprimorar a atuação do controle no que concerne à equidade, bem como com o resultado-chave 2.6: Em 2 anos, ter 80% das instituições federais de ensino superior com seus comitês de prevenção e combate ao assédio moral e sexual implementados.

III

Em observância ao disposto nos §§ 4º e 5º do art. 12, da Portaria Segecex nº 23/2023, registro que as listas de verificação de qualidade (checklist) desenvolvidas e disponibilizadas pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc) através do Portal da Qualidade em Controle Externo foram por mim preenchidas, na qualidade de supervisor do trabalho, e se encontram no canal do Teams criado para comportar os papéis de trabalho desta auditoria.



Diante do resultado observado quanto à verificação de qualidade, informo que esta auditoria aderiu aos padrões de qualidade exigidos pelo TCU.

IV

Sobre a presente auditoria, parabenizo o ótimo trabalho metodológico dos AUFCS BRUNA MELLO VEIGA, JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO e THIAGO APARECIDO BONIFÁCIO DE SOUZA.

Destaco que é a primeira vez que uma equipe de fiscalização do TCU realiza, dentro de um mesmo processo de auditoria, a análise individualizada da situação de cada uma das sessenta e nove universidades federais frente ao objeto de auditoria.

Assim, os presentes autos possuem sessenta e nove relatórios individuais, os quais foram submetidos a manifestação dos respectivos gestores na etapa final da fiscalização.

Essa foi a maneira que a equipe de auditoria encontrou para melhor retratar as especificidades de cada universidade federal no que concerne às práticas de prevenção e combate ao assédio nessas instituições.

Caso a equipe optasse por elaborar apenas o relatório consolidado, como se faz usualmente, incorrer-se-ia no risco de realizar análises genéricas e não condizentes com a realidade e com a singularidade de cada instituição na temática assédio.

Tal situação poderia comprometer qualidade e o grau de implementação das deliberações que serão proferidas pelo TCU, bem como dificultaria a avaliação da efetividade dessas decisões quando da etapa de monitoramento dos presentes autos.

Dessa maneira, além do relatório consolidado da auditoria que está sendo submetido à consideração superior, os presentes autos possuem sessenta e nove relatórios individuais. Esses relatórios individuais serão o principal documento orientador para que cada universidade federal corrija os problemas identificados em sua instituição pelo TCU na temática assédio, bem como o principal norte a ser seguido pelo Tribunal na condução do monitoramento desta fiscalização. [...]”.

4. A então Auditora-Chefe da AudEducação, ao manifestar-se de acordo com a proposta da equipe de auditoria, à qual contou com a anuência diretor da 3ª Diretoria Técnica desta Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos.

Trata-se de fiscalização realizada na modalidade de auditoria operacional, promovida junto às universidades federais, com o objetivo de avaliar a existência e eventuais resultados de sistemas e práticas de prevenção e combate ao assédio em Universidades Federais, considerando as normas e boas práticas de referência, com ênfase no período de 2023 a 2024.

A presente auditoria, que representa pilar fundamental para sedimentar a atuação sistêmica e estruturada do Tribunal no exame da Equidade no âmbito da Administração Pública, é decorrente do acórdão 519/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (TC 006.141/2024-2), e produto do compromisso firmado pelo TCU no âmbito do Equal Futures – IDI/Intosai.

No contexto deste trabalho a equipe de fiscalização do TCU realizou, dentro do processo de auditoria, a análise individualizada da situação de cada uma das sessenta e nove universidades federais frente ao objeto de auditoria.

Adicionalmente, com vistas a aprofundar o estudo, visitou em loco dez universidades federais selecionadas com base em critérios de regionalização, dimensão e risco. Foram visitadas as seguintes instituições de ensino: Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade do Amazonas; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal do Maranhão; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Ouro Preto; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal do Rio Grande do Sul (de forma remota); Universidade Federal de Santa Catarina; e Fundação Universidade de Brasília. Neste processo, houve a escuta de gestores, docentes, discente, servidores da área técnico-administrativa e terceirizados.

Por meio da aplicação de conjunto estruturado de técnicas de coleta e análise de dados foi possível mapear a maturidade das universidades federais no que concerne à institucionalização do sistema de prevenção e combate ao assédio; bem como ao funcionamento desse sistema no que se refere a formação, capacitação, divulgação, acolhimento, orientação, encaminhamento de denúncias, apuração e responsabilização.

Este processo é o início de um projeto de trabalho que deve contar com monitoramento e acompanhamento da evolução de cada uma das instituições para que garantam um ambiente seguro e livre de assédio, fato que contribui de maneira significativa para maior equidade de oportunidades entre todos os integrantes da comunidade universitária, dentro das suas respectivas atribuições, funções e papéis.



Por isso, destaco a importância da realização deste tipo desta fiscalização. No presente caso, em especial, por ter sido realizado em instituições de ensino, onde pessoas estão em processo de formação, pode-se vislumbrar um impacto geracional para além do ambiente universitário, propiciando disseminação de cultura que permita que todos possam obter desenvolvimento pleno de suas capacidades de forma livre, justa e equitativa em quaisquer ambientes que venham a conviver.

Por fim, registro o trabalho ímpar de supervisão do Diretor Paulo Malheiros, que trouxe a bom termo o produto deste importante trabalho.

É o Relatório.

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, processo de auditoria operacional realizado nas universidades federais, com o objetivo de avaliar a existência e eventuais resultados de sistemas, bem como de práticas de prevenção e combate ao assédio nessas instituições.

2. Este trabalho é de extrema relevância, especialmente considerando o contexto atual, onde a conscientização sobre o assédio e suas consequências é cada vez mais urgente. A auditoria considerou as normas e boas práticas de referência, com ênfase no período de 2023 e 2024.

3. Inicialmente, é importante destacar a conveniência e a importância de submeter à deliberação do Plenário uma questão tão relevante, especialmente no mês em que se comemora o Dia Internacional da Mulher. Este trabalho revelou, como era esperado, que as mulheres são as principais vítimas desse tipo de violência. É ainda mais emblemático constatar a elevada ocorrência desse problema no âmbito das universidades federais, o que impacta diretamente na permanência e no êxito pessoal e profissional das vítimas de assédio. Esse impacto não é apenas individual, mas afeta a comunidade acadêmica como um todo, prejudicando o ambiente de aprendizado e desenvolvimento.

4. A presente fiscalização tem origem na proposta formulada pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas, na Sessão Plenária do dia 28/10/2020. O objetivo era promover uma auditoria operacional no sistema de prevenção e combate ao assédio sexual no ambiente de trabalho, proposta que foi endossada por unanimidade pelo Plenário. Este apoio unânime reflete a seriedade e a urgência do tema, reconhecendo a necessidade de ações concretas para mitigar o problema.

5. Posteriormente, este Colegiado acolheu a sugestão de realizar inicialmente um levantamento de auditoria com instrumental mais simples, apropriado e rápido, destinado à coleta de dados e outros elementos. Essa abordagem foi escolhida devido ao ineditismo da ação e à ausência de normas específicas que pudessem, de imediato, servir de baliza para uma auditoria mais ampla e consistente. Esse passo inicial foi crucial para estabelecer uma base sólida de dados e informações que orientariam ações futuras.

6. Assim, foram realizados levantamentos visando conhecer os sistemas de prevenção e combate ao assédio moral e sexual dos entes selecionados. O objetivo era compilar boas práticas, avaliar riscos e definir critérios para futuras fiscalizações. Destaca-se o Acórdão 456/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que determinou à Segecex a inclusão em seu plano de controle da realização de auditoria em determinados órgãos e entidades públicas. O objetivo era verificar o nível de maturidade das organizações em relação às práticas de prevenção e combate ao assédio moral e sexual. Na esteira dessas deliberações, foi aprovada a presente fiscalização por meio do Acórdão 519/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (TC 006.141/2024-2), como parte do compromisso firmado pelo TCU no âmbito do Equal Futures – IDI/Intosai.

7. Ressalta-se que o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU (ODS) 5, relativo à igualdade de gênero, inclui como uma de suas metas a eliminação de todas as

formas de violência contra todas as mulheres nas esferas públicas e privadas. Esse objetivo global reforça a importância de ações locais e nacionais para enfrentar o assédio, destacando a responsabilidade das instituições em promover ambientes seguros e equitativos.

8. O Tribunal aprovou a realização deste trabalho em função dos dados obtidos, que indicam que as universidades estão entre os principais ambientes de ocorrência de assédio (KPMG, 2023). Entre 2022 e março de 2024, foram abertos 641 processos correcionais relacionados ao assédio nas universidades federais (CGU, 2024). Durante esse período, houve denúncias de assédio em 57 das 69 universidades federais (CGU, 2024). Vale destacar que apenas 10% dos casos de assédio são efetivamente registrados (Brito *et al.*, 2022). Esses números são alarmantes e indicam uma subnotificação significativa, o que sugere que o problema pode ser ainda mais grave do que os dados indicam.

9. As questões de auditoria norteadoras do trabalho de fiscalização foram elaboradas considerando os aspectos relacionados ao problema e com base nos riscos levantados. Após a definição dos objetivos específicos propostos, com base nos riscos identificados no curso do planejamento, as questões foram as seguintes:

- **Questão 1:** Nas universidades federais, existe uma política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada e disseminada junto à comunidade universitária? Essa política é formulada a partir de participação e envolvimento coletivos na discussão, normatização e divulgação de condutas caracterizadas como assédio, conforme normas de referência sobre o tema (Resolução CNJ 351/2020; Acórdão 456/2022-TCU/Plenário; Lei 14.540/2023; Lei 14.457/2022)?
- **Questão 2:** No âmbito das universidades federais, são desenvolvidas campanhas institucionais e programas de formação e capacitação? Essas ações visam a divulgação de informações junto à comunidade universitária, à capacitação técnica de equipes de apoio e orientação às pessoas afetadas por situações de assédio e à apuração dos casos, com base nas normas de referência (Resolução CNJ 351/2020; Lei 14.540/2023; Lei 14.457/2022)?
- **Questão 3:** Os canais de denúncia e as unidades internas de acolhimento, escuta, acompanhamento e orientação às pessoas afetadas por situações de assédio, no âmbito das universidades federais, estão preparados com protocolos de atendimento e estruturas físicas e/ou remotas para formalização de denúncias? Isso visa garantir a efetividade no atendimento a essas pessoas e uma efetiva apuração dos casos denunciados, conforme as normas de referência (Resolução CNJ 351/2020; Lei 14.540/2023; Lei 14.457/2022; Resolução CNJ 492/2023; Acórdão 456/2022-TCU/Plenário)?
- **Questão 4:** Os processos administrativos de apuração e responsabilização dos casos de assédio nas universidades federais foram conduzidos por responsáveis devidamente qualificados e habilitados, com observância ao devido processo legal? Houve adequação da fase probatória ao caso denunciado e sem interferências decorrentes de retaliação e/ou corporativismo, promovendo-se uma análise com perspectiva de gênero aos casos de assédio, com fundamento nas normas de referência (Lei 14.540/2023; Resolução CNJ 351/2020; Resolução CNJ 492/2023; Lei 8.112/1990 e Parecer Vinculante 15/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU)?
- **Questão 5:** Os processos administrativos de apuração e responsabilização dos casos de assédio nas universidades federais resultaram efetivamente em punição dos responsáveis considerados culpados, após a conclusão dos trabalhos pelas comissões de apuração? Foram garantidos os preceitos do devido processo legal e conforme os termos legais e regulamentares pertinentes, reduzindo a sensação de impunidade junto à comunidade



universitária, com fundamento nas normas de referência (Lei 14.540/2023; Resolução CNJ 351/2020; Resolução CNJ 492/2023; Lei 8.112/1990 e Parecer Vinculante 15/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU)?

10. O Relatório de Fiscalização foi organizado em seis seções, incluindo a seção introdutória. Na seção II é apresentada uma visão geral sobre o objeto auditado. Na seção III, com os respectivos subitens, são apresentados os principais achados da auditoria. Na seção IV são indicadas boas práticas identificadas durante os trabalhos. As seções V e VI são dedicadas, respectivamente, às conclusões do trabalho e às propostas de encaminhamento.

11. As principais constatações deste trabalho registradas no Relatório da peça 1.207, são as seguintes:

- **III.1** Ausência de política de prevenção e combate ao assédio institucionalizada junto à comunidade universitária em 60% das universidades federais.
- **III.2** Lacunas nas políticas de prevenção e combate ao assédio, como a falta de participação dos membros da comunidade universitária no processo de elaboração/aprovação, a não abrangência de toda a comunidade universitária e a ausência de protocolos e fluxogramas das unidades envolvidas.
- **III.3** Fragilidades na divulgação das políticas e dos protocolos de prevenção ao assédio e nas capacitações técnicas de equipes de apoio e orientação às pessoas em situação de assédio.
- **III.4** Lacunas na definição, estruturação e integração de unidades internas responsáveis pelos canais de denúncia e pelos protocolos de acolhimento, escuta, acompanhamento e orientação às pessoas afetadas por situações de assédio.
- **III.5** Inexistência de orientações/protocolos específicos de apuração dos casos de assédio e/ou condução/julgamento com perspectiva de gênero.

12. Os achados em questão confirmam a necessidade das ações que vêm sendo desenvolvidas por esta Corte de Contas em relação ao tema. As justificativas apresentadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos na proposta de auditoria submetida a este Relator, no âmbito do processo TC-006.141/2024-2, apontavam que o assédio nos âmbitos das universidades já havia sido identificado como uma das principais causas da desistência de estudantes. Em outras palavras, o que poderia representar uma oportunidade de crescimento e independência para a mulher, transformando-se em um meio de avanço educacional e pessoal, acaba por se tornar mais uma barreira, prejudicando seu pleno desenvolvimento e segurança.

13. Além disso, o que se esperava dessas instituições é que se sobressaíssem, pela importância das universidades públicas no processo de formação sobre questões de gênero, no enfrentamento da temática do assédio. Acreditava-se encontrar nos âmbitos dessas instituições subsídios relevantes para avanços na sociedade acerca do tema.

14. No entanto, o que pode ser observado nos achados de auditoria apresentados pela equipe técnica deste Tribunal é a ausência de política de prevenção e de combate ao assédio institucionalizada junto à comunidade universitária em 60% das universidades federais analisadas.

15. Em 41 universidades federais, de um total de 69, não há política institucionalizadas de prevenção e combate ao assédio. Em resposta à requisição de auditoria, 39 dessas 41 universidades confirmaram expressamente a inexistência dessas políticas.

16. Entre as 28 universidades federais com política de prevenção e combate ao assédio, 19 instituições possuem lacunas em relação às disposições normativas acerca da temática. Isso ocorre por

não abranger todos os integrantes da comunidade universitária (em especial os trabalhadores terceirizados), por ausência de participação dos integrantes da comunidade universitária no processo de elaboração e aprovação de política de prevenção e/ou por ausência de definição de protocolos/fluxogramas, bem como de estruturas relacionadas à prevenção e ao combate ao assédio ou ausência de integração entre as unidades internas.

17. Foram identificadas fragilidades na divulgação das ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio, da legislação aplicável e/ou dos protocolos adotados em página eletrônica institucional das universidades federais. Quanto às ações de formação, em 50 universidades federais não há programa institucional de formação e capacitação sobre a temática de assédio. Também há fragilidades na capacitação específica para a condução de processos administrativos envolvendo assédio, mais especificamente de equipes de apuração.

18. Verificou-se, em 51 universidades federais, que não houve comprovação de definição de estruturas internas e de protocolos/fluxogramas de acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio, ou que há limitação quanto ao acolhimento de integrantes da comunidade universitária, como os trabalhadores terceirizados. Além disso, em 46 universidades federais não há integração das estruturas de acolhimento e orientação nos casos de assédio e não existe protocolo/fluxograma que vise evitar os riscos de revitimização e/ou retaliação de denunciantes em situação de assédio.

19. Dentre as 69 universidades federais, 55 não possuem definição de protocolos ou orientações específicas para a condução dos processos de apuração dos casos de assédio, enquanto em 52 universidades federais não há indicativo de que os processos envolvendo assédio são conduzidos sob a perspectiva de gênero.

20. A equipe de fiscalização identificou quatro riscos descritos no plano de auditoria, os quais não se concretizaram em achados, com base nas informações fornecidas pelas universidades federais. Esses riscos estão relacionados a falhas nos procedimentos de apuração e combate ao assédio, impactando diretamente na efetividade das políticas de prevenção. Entre os principais riscos identificados estão: i) dificuldades probatórias e a ausência de mecanismos adequados para a coleta e o tratamento de denúncias, o que pode comprometer a apuração e responsabilização, resultando em uma sensação de impunidade; ii) corporativismo e divergências institucionais, que podem gerar morosidade nos processos de denúncia e punição, ampliando a sensação de impunidade e enfraquecendo a política de combate ao assédio; iii) receio de retaliação, dificultando a formação de equipes de apuração e prejudicando a continuidade da política de prevenção, uma vez que isso afeta a confiança no processo de apuração; e iv) judicialização dos processos administrativos, que pode resultar na anulação de punições ou na aplicação de sanções desproporcionais, contribuindo para a sensação de impunidade e gerando desconforto no ambiente acadêmico, o que prejudica a efetividade da política de combate ao assédio.

21. Tendo em vista as impropriedades/irregularidades identificadas na análise, as principais propostas de encaminhamento envolvem recomendações às universidades federais para que:

a) adotem providências para a institucionalização de política de prevenção e combate ao assédio; promovam ajustes nas políticas institucionalizadas em que há lacunas em relação à legislação;

b) desenvolvam e implementem programas de capacitação sobre assédios sexual e moral, com cursos atualizados que contemplem: capacitações sobre os fluxos/protocolos de acolhimento, orientação e sobre como denunciar; e capacitações para as equipes de apuração dos casos de assédio, sob a perspectiva de gênero;

c) promovam a divulgação de canais acessíveis para a denúncia da prática de assédio, bem como divulgue na página eletrônica institucional da universidade a legislação pertinente;



d) promovam a definição de estruturação das instâncias internas para acolhimento, orientação e encaminhamento de denúncias de casos específicos de assédio, com integração das unidades internas;

e) promovam a definição de protocolos que visem evitar revitimização, por meio de elaboração de fluxograma/protocolo de acolhimento e de orientação sobre as denúncias, com divulgação junto à comunidade universitária; e

f) adotem providências para que as equipes/comissões de apuração e responsabilização sejam compostas e realizem a condução e o julgamento de processos envolvendo assédio sob a perspectiva de gênero.

22. Considerando que a UFCG não encaminhou resposta à requisição de auditoria nem houve manifestação em comentários dos gestores, a AudEducação propõe dar ciência de que o não atendimento a diligência, no prazo fixado e sem causa justificada, e a sonegação de documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal fere o disposto no art. 58, incisos IV e VI, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

23. Com relação às boas práticas, foram identificadas algumas iniciativas voltadas à prevenção e combate ao assédio no âmbito institucional, sob os seguintes aspectos: elaboração de diagnóstico institucional e/ou atuação baseada em evidências; existência de programas de capacitação/formação; e ações de acolhimento e orientação às pessoas em situação de assédio, conforme descrito no item IV do Relatório de peça 1.207.

24. De fato, as normas e boas práticas mencionadas devem integrar o debate sobre a prevenção e o combate ao assédio nas universidades federais, pois podem contribuir, conforme mencionado no Relatório, no incentivo às universidades para iniciarem seus processos de institucionalização desse tipo de política de equidade, de modo que avancem na construção de instrumentos normativos sobre o tema, com a participação da comunidade universitária. Além disso, essas práticas podem possibilitar a atualização e melhorias na atuação das instituições que já possuem políticas institucionais de combate.

25. Em razão das impropriedades e irregularidades identificadas, a unidade técnica propõe encaminhar cópia da deliberação que vir a ser proferida ao Ministério da Educação (MEC), à Comissão de Educação do Senado Federal, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

26. De pronto manifesto minha concordância com as propostas trazidas pela equipe de fiscalização da AudEducação.

27. Não poderia deixar de reconhecer o ineditismo do trabalho, que envolveu, em uma mesma fiscalização, a análise individualizada da situação de cada uma das 69 universidades federais em relação ao objeto de auditoria, resultando na produção de 69 relatórios individuais, os quais foram submetidos à manifestação dos respectivos gestores na etapa final da fiscalização.

28. Também foram importantes para o enriquecimento do conjunto informativo dos autos as visitas *in loco* a dez universidades federais, selecionadas com base em critérios de regionalização, dimensão e risco, com vistas a aprofundar o estudo objeto de apreciação.

27. Por meio da aplicação de conjunto estruturado de técnicas de coleta e análise de dados foi possível mapear a maturidade das universidades federais no que concerne à institucionalização do sistema de prevenção e combate ao assédio, bem como ao funcionamento desse sistema no que se refere à formação, capacitação, divulgação, acolhimento, orientação, encaminhamento de denúncias, apuração e responsabilização.

29. Este processo é o início de um projeto de trabalho que deve contar com monitoramento e



acompanhamento da evolução de cada uma das instituições para que garantam um ambiente seguro e livre de assédio, fato que contribui de maneira significativa para uma maior equidade de oportunidades entre todos os integrantes da comunidade universitária, dentro das suas respectivas atribuições, funções e papéis.

30. Espera-se que, com o atendimento da deliberação, ocorra um aumento de 17 para 69 o número de universidades federais que divulgam suas políticas de prevenção e combate ao assédio e/ou da legislação aplicável e/ou dos protocolos adotados em página eletrônica institucional e um aumento de 19 para 69 o número de universidades federais com programa institucional de formação e de capacitação sobre a temática assédio.

31. A proposta contribui para a ampliação da conscientização da comunidade universitária sobre condutas abusivas de assédio. Além disso, contribui para a disseminação do conhecimento sobre assédio junto à comunidade universitária, promovendo a efetividade das ações de prevenção e combate às condutas abusivas.

32. Por isso, destaco a importância da realização deste tipo de fiscalização. No presente caso, em especial, por ter sido realizado em instituições de ensino, onde, conforme bem frisou a titular da unidade técnica, pessoas estão em processo de formação. Um contexto no qual é possível vislumbrar um impacto geracional para além do ambiente universitário, propiciando a disseminação de uma cultura que permita que todos possam obter desenvolvimento pleno de suas capacidades de forma livre, justa e equitativa em quaisquer ambientes que venham a conviver.

33. Por fim, em reconhecimento à excelência do trabalho apresentado, não poderia deixar de parabenizar a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos. Faço isso especialmente em nome de sua atual Auditora-Chefe, Renata Silveira Carvalho, e da Auditora-Chefe à época da realização da fiscalização, Ana Paula Silva da Silva, ambas mulheres de destaque na estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo. Assim como a Auditora Federal de Controle Externo, Bruna Mello Veiga, membro da equipe de auditoria. Em nome dessas profissionais, estendo meus parabéns a todas as mulheres que integram o quadro de pessoal do Tribunal de Contas da União, cujas contribuições são essenciais para o sucesso das ações desta instituição.

Ante o exposto, e acolhendo sugestão do Gabinete do Exmo. Sr. Presidente Vital do Rêgo, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 505/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 007.263/2024-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidades: 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 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; Secretaria de Educação Superior; 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 Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional, promovida junto às universidades federais, com o objetivo de avaliar a existência e eventuais resultados de sistemas e práticas de prevenção e combate ao assédio nesses espaços, considerando normas e boas práticas de referência, com ênfase no período de 2023 a 2024.

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

9.1. determinar, com fundamento no art. 4º da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. as instituições Universidade Federal do Acre (UFAC), Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Federal de Catalão (UFCat), Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), Universidade Federal do Semiárido (Ufersa), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal de Minas Gerais



(UFMG), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Federal do Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Pelotas (Ufpel), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal de Alfenas em Minas Gerais (Unifal-MG), Universidade Federal do Amapá (Unifap), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR):

9.1.1.1. adotem providências para a institucionalização de política (ou plano setorial, conforme nomenclatura do Decreto 12.122/2024) de prevenção e de combate ao assédio, com envolvimento e participação da comunidade universitária, visando à definição de condutas, à elaboração de fluxograma/protocolos de acolhimento, orientação, denúncias e de apuração/responsabilização dos casos de assédio, com definição de competências das unidades internas relacionadas ao tema e orientação da condução processual com perspectiva de gênero, bem como institua programas de capacitação e formação sobre assédio, com ampla divulgação no âmbito da instituição, em consonância com as previsões normativas da Lei 14.540/2023, da Lei 14.457/2022, do Decreto 12.122/2024, do Acórdão 456/2022-TCU/Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues), das Resoluções CNJ 351/2020 e 492/2023, do Guia Lilás e da Nota Técnica 1.869/2024/CGUNE/DICOR/CRG (Controladoria-Geral da União);

9.1.2. as instituições Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa) adotem providências para revisar as ações e estratégias de prevenção e combate ao assédio de modo a garantir seu alcance a toda comunidade universitária, conforme art. 3º, §1º e art. 5º, inciso I, do Decreto 12.122/2024; art. 5º, inciso I, da Resolução CNJ 351/2020;

9.1.3. as instituições Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) e Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa) adotem medidas que promovam participação de toda a comunidade universitária nos processos de acompanhamento e monitoramento da política (ou plano setorial, considerando a nomenclatura do Decreto 12.122/2024), conforme art. 4º e art. 5º, inc. I, do Decreto 12.122/2024;

9.1.4. a instituição Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) adote providências para a institucionalização de ações e estratégias de prevenção e de combate ao assédio moral, com envolvimento e participação da comunidade universitária, conforme orientações do Decreto 12.122/2024;

9.1.5. a instituições Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Itajubá (Unifei), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade

Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade de Brasília (UnB), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir) desenvolvam e implementem programa de capacitação sobre assédios sexual e moral, com cursos atualizados, capacitações sobre os fluxos/protocolos de acolhimento, orientação e de denúncias e capacitações para as equipes de apuração dos casos de assédio, com perspectiva de gênero, com base no art. 5º, inciso VII, da Lei 14.540/2023 e no art. 7º, inciso I, do Decreto 12.122/2024;

9.1.6. as instituições Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Universidade Federal de Goiás (UFG), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Itajubá (Unifei), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Rondônia (Unir), Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa) promovam a divulgação de canais acessíveis para a denúncia da prática de assédio, bem como da legislação pertinente, em consonância com o art. 5º, incisos IV e V, da Lei 14.540/2023;

9.1.7. as instituições Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) promovam a definição de estruturação das instâncias internas para acolhimento, orientação e encaminhamento de denúncias de casos específicos de assédio, com integração das unidades internas, em consonância com Lei 14.540/2023 (art. 4º, inciso II, e o art. 5º, §§1º e 2º), na Lei 14.457/2022 (art. 23, inciso II), no Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos II e IV) e nas orientações da Resolução CNJ 351/2020 (arts. 7º a 14);

9.1.8. as instituições Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) promovam a definição de protocolos que visem a evitar revitimização, por meio de elaboração de fluxograma/protocolo de acolhimento e de orientação sobre as denúncias, com disseminação junto à comunidade universitária, em consonância a Lei 14.540/2023 (art. 5º, incisos III e VI), com o Decreto 12.122/2024 (art. 2º, incisos VI, VII e VIII) e Resolução CNJ 351/2020 (anexo II);

9.1.9. as instituições Universidade Federal do Rio Grande (Furg), Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAr), Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Itajubá (Unifei), Universidade Federal de Jataí (UFJ), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal do Oeste da Bahia



(UFOB), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Universidade de Brasília (UnB), Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir) adotem providências para que as equipes/comissões de apuração e responsabilização sejam compostas e realizem a condução e o julgamento de processos envolvendo assédio com perspectiva de gênero, conforme orientações constantes da Nota Técnica 1.869/2024/CGUNE/DICOR/CRG, com base na Resolução CNJ 492/2023;

9.2. dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) que o não atendimento a diligência, no prazo fixado e sem causa justificada, e a sonegação de documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; fere ao disposto no art. 58, incisos IV e VI, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União);

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Educação (MEC), à Comissão de Educação do Senado Federal, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara dos Deputados e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0505-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 002.249/2023-5

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Central do Brasil; Controladoria-Geral da União; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AVALIAÇÃO DOS MEIOS COLOCADOS À DISPOSIÇÃO DOS SERVIDORES E GESTORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL PARA GERIREM AS INFORMAÇÕES PESSOAIS QUE COLETAM, PRODUZEM E CUSTODIAM. FRAGILIDADES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o corpo do Relatório de Fiscalização inserido à peça 152, o qual contou com o endosso do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (peças 153 e 154):

Introdução

1. Trata o presente documento de relatório de auditoria no processo de concessão e restrição de acesso a informações pessoais no âmbito do Poder Executivo Federal. O trabalho é decorrente de determinação exarada por meio do Acórdão 91/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (TC 021.513/2022-8).

Antecedentes e deliberação

2. A Câmara dos Deputados encaminhou, em agosto de 2021, por meio de Gabinete de Deputado Federal, ofício ao TCU informando sobre dificuldades encontradas em pedidos de acesso à informação apresentados a órgãos do Poder Executivo Federal.
3. Ademais, alguns processos sobre o tema tramitaram nesta Corte de Contas nos últimos anos (TCs 008.610/2021-5 e 014.307/2021-9).
4. Assim, tendo por base instrução técnica elaborada pela então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação em proposta de fiscalização, o Tribunal, mediante o Acórdão 91/2023 – TCU – Plenário, deliberou pela realização de auditoria, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública no tocante ao necessário equilíbrio entre acesso à informação e proteção de dados pessoais.
5. Tendo sido avaliados os requisitos de risco, materialidade e relevância e considerando, ainda, a viabilidade de definição de objeto de auditoria, que reúne condições para ser auditado, e de alocação de equipe de fiscalização detentora de competência técnica para a realização dos trabalhos, foram elaborados os documentos de planejamento da auditoria, que nortearam a execução dos trabalhos.

Identificação do objeto

6. O objeto da auditoria é a governança e a gestão dos processos de trabalho relacionados com: i) a proteção das informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem; ii) a divulgação das informações de interesse geral ou coletivo produzidas ou custodiadas pelas organizações públicas.
7. Na definição do escopo dos trabalhos, detalham-se os procedimentos e os recortes temporais aplicados às análises realizadas, propiciando uma delimitação mais precisa dos aspectos auditados.

Objetivo e escopo

8. Considerando o teor da portaria de fiscalização e diante do problema e dos elementos colhidos na fase de planejamento, definiu-se como objetivo da fiscalização: avaliar se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantirem, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais, à luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e do art. 31 da Lei de Acesso à Informação (LAI).
9. De forma a alcançar o objetivo estabelecido, formularam-se as questões de auditoria indicadas a seguir.
- Questão 1** - Em que medida são disponibilizadas ações de capacitação e conscientização de servidores/colaboradores de modo a contribuir para a necessária proteção de dados pessoais e para a transparência (publicização) de informações pessoais de relevante interesse público, conforme as prescrições da LGPD, do art. 31 da LAI e decretos que a regulamentam?
- Questão 2** - Em que medida são produzidos documentos adequados (normas, guias) que padronizem os critérios para se considerar que informações pessoais tratadas em processos de trabalho específicos devem ter seu acesso restrito ou permitido, considerando as prescrições do art. 31 da LAI, os comandos da LGPD, os guias da CGU e da ANPD?
- Questão 3** - Em que medida são utilizadas técnicas de anonimização, pseudonimização ou de tarjamento de dados pessoais no atendimento dos pedidos de acesso, de modo a harmonizar a proteção dos dados pessoais e a transparência (publicização) de informações pessoais de relevante interesse público, conforme as prescrições da LGPD, do art. 31 da LAI e decretos que a regulamentam?
- Questão 4** - Em que medida há atuação harmônica entre o encarregado de dados e a autoridade de monitoramento da LAI?
10. O escopo dos trabalhos está delineado na matriz de planejamento, contemplando: as informações requeridas e suas fontes, os critérios aplicáveis, os procedimentos de auditoria previstos e suas possíveis limitações, as evidências a serem obtidas e as possíveis conclusões das análises (Apêndice A).

Crítérios de auditoria

11. De forma a emitir opinião sobre a conformidade e o desempenho do objeto auditado, foram utilizados, entre outros, os seguintes critérios de auditoria: Constituição Federal de 1988; Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação); Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); Decreto 7.724/2012; Portaria Normativa - CGU 71/2023; Guia de Procedimentos para Atendimento à LAI da CGU; Guia de Transparência Ativa da CGU; Parecer sobre Acesso à Informação da CGU; Guia Orientativo sobre Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público da ANPD.

Metodologia utilizada e limitações

12. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria - TCU 185/2020), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria - Segecex 18/2020) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria - Segecex 26/2009). Diante da natureza integrada da fiscalização, buscou-se compatibilizar a abordagem utilizada para auditorias operacionais e de conformidade.
13. Durante a etapa de planejamento, a equipe de auditoria realizou reuniões com os órgãos normatizadores dos temas abordados nesta fiscalização, a fim de discutir o escopo do trabalho: Controladoria-Geral da União, no que se refere à transparência pública; e Autoridade Nacional de Proteção de Dados, quanto à proteção de dados pessoais.
14. Ademais, buscou-se também obter contribuições de organizações da sociedade civil a respeito dos tópicos que seriam objeto de verificação durante a execução da auditoria. Participaram das conversas as entidades Transparência Brasil, Open Knowledge Brasil e Fiquem Sabendo.
15. Para a escolha das organizações públicas que foram fiscalizadas, utilizou-se como critérios o Índice de Gestão de Segurança da Informação e o Índice de Adequação à LGPD, instrumentos construídos pelo TCU em trabalhos anteriores (Acórdãos 2.164/2021 e 1.384/2022, ambos do Plenário do TCU e de relatoria dos Ministros Bruno Dantas e Augusto



Nardes). Também foram analisados os dados relativos aos pedidos de acesso à informação recebidos desde janeiro de 2019 até meados de julho de 2023.

16. Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos, informações e base de dados, além da realização de reuniões com os gestores das instituições auditadas, consultas à legislação federal, normativos e demais orientações sobre transparência e proteção de dados pessoais. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais, análises e cruzamentos de dados.
17. Registre-se que, considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, referente aos comentários dos gestores, versão preliminar deste relatório foi submetida à apreciação dos gestores da Controladoria-Geral da União, do Ministério da Fazenda, da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Saúde, da Agência Nacional de Energia Elétrica e do Banco Central do Brasil, para a apresentação de comentários, bem como para informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas. Esta versão do relatório já contempla os ajustes decorrentes da análise dos comentários recebidos (Apêndice D).
18. Não houve limitações aos procedimentos conduzidos no decorrer do trabalho.

Visão geral do objeto

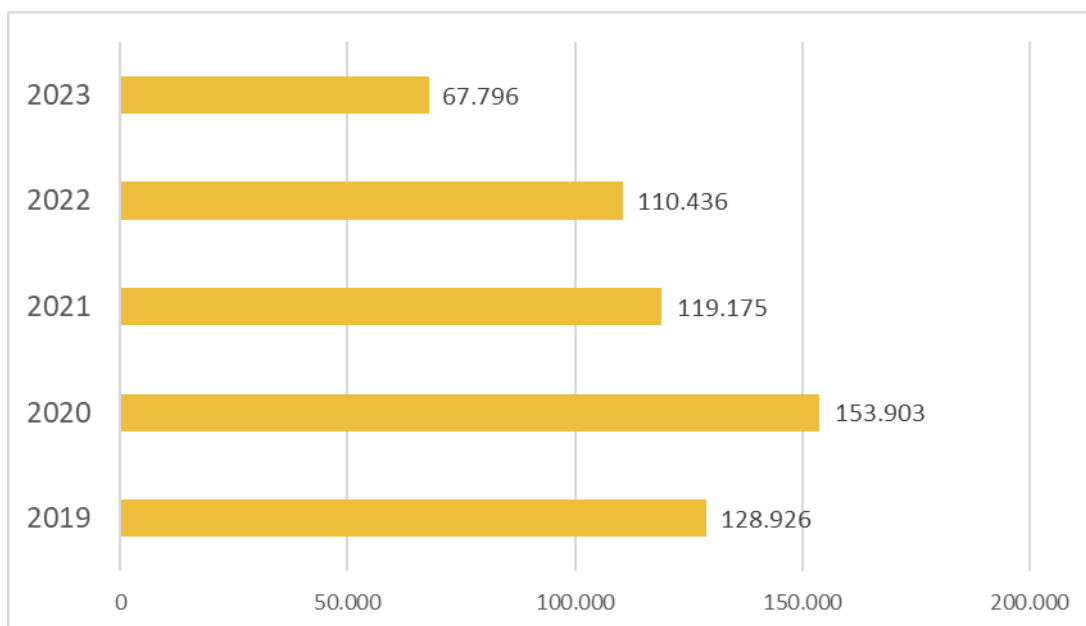
19. A partir da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 2012, o paradigma de publicização das informações produzidas e custodiadas pela administração pública mudou: a publicidade passou a ser a regra, e o sigilo a exceção.
20. A lei, apesar de tratar majoritariamente da regulamentação do direito constitucional de acesso às informações armazenadas pelos órgãos públicos, também estabeleceu, de maneira resumida, que deve ser restrito o acesso às informações pessoais referentes à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.
21. A Controladoria-Geral da União, como órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI, publicou diversos guias de apoio aos servidores e gestores públicos referentes ao tratamento de informações públicas e sigilosas, à transparência passiva e ativa, e ao sistema Fala.BR.
22. Com a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, em 2020, o contexto ganhou maior complexidade. A nova legislação trouxe diversos princípios inovadores no tratamento de dados pessoais coletados por pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado. E, naturalmente, a Administração Pública precisava se preparar para esta nova mudança de paradigma.
23. Enquanto isso, diversas notícias publicadas nos últimos anos pela imprensa profissional e por organizações da sociedade civil que lutam pela garantia do direito de acesso à informação apontaram que a LGPD passou a ser utilizada indevidamente como uma nova hipótese de sigilo, de maneira a justificar a restrição a qualquer tipo de dado pessoal.
24. Corroborando tal impressão, o TCU tem recebido processos que tratam do assunto. Exemplo foi a denúncia julgada pelo Acórdão 1.841/2022-TCU-Plenário, em que as informações do Sistema Integrado de Nomeações e Consultas da Presidência da República estariam indisponíveis ao cidadão por custodiarem dados pessoais de agentes públicos.
25. Diante da situação, a CGU tem buscado orientar e esclarecer sobre a ausência de conflito normativo entre a LAI e a LGPD. De um lado, a LAI garante a restrição de acesso apenas às informações pessoais que tratam de intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. E, de outro, a LGPD não se opõe à publicidade das informações pessoais, apenas garante que estas sejam tratadas de acordo com os princípios e regras explícitos no corpo da lei.
26. No entanto, a percepção geral é que é preciso avançar na oferta de meios que possibilitem ao gestor público tomar decisões com maior segurança jurídica em casos concretos, proporcionando equilíbrio entre a transparência de informações de interesse público e a proteção de dados pessoais.

Panorama dos pedidos de acesso à informação no âmbito da Administração Pública Federal


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

27. Como parte dos trabalhos realizados nesta fiscalização, analisaram-se os pedidos de acesso à informação com fulcro na LAI registrados no sistema Fala.BR a partir de janeiro de 2019 até meados de julho de 2023 (mais detalhes no Apêndice B).
28. Verifica-se que, nesse período, foram registrados 580.236 pedidos de acesso à informação e que a quantidade de pedidos registrados teve baixa variação anual, exceto em 2020, ano em que houve acréscimo de aproximadamente 20% nos quantitativos, como se observa no Gráfico 1. Registre-se que os valores relativos a 2023 constantes desse gráfico referem-se a pouco mais de um semestre do corrente ano apenas.

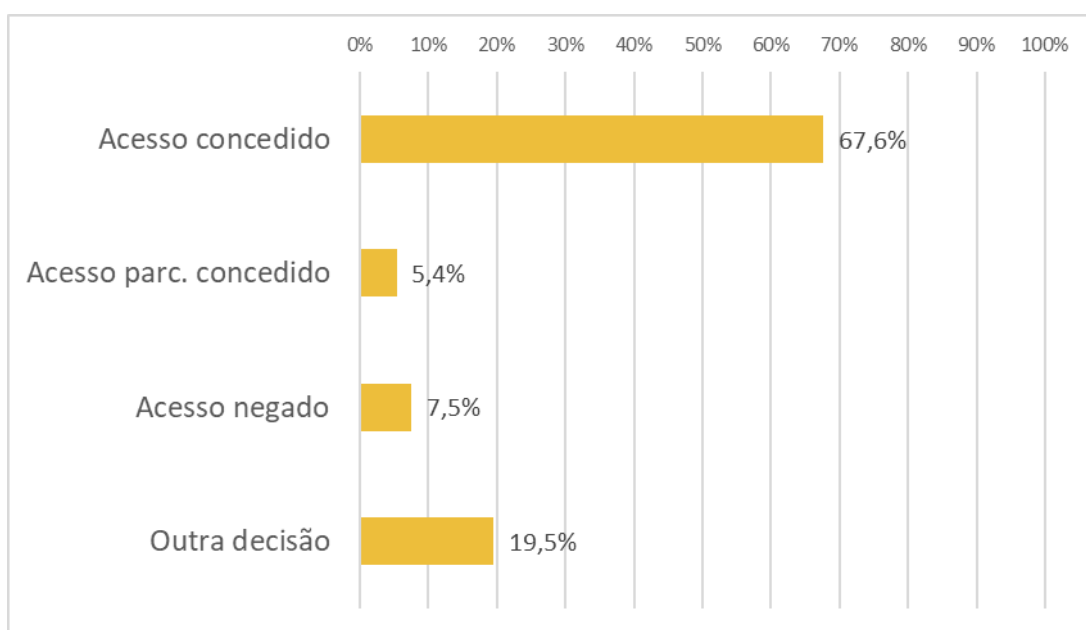
Gráfico 1 – Quantitativos de pedidos de acesso formulados no período 2019-2023



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

29. Também é possível constatar que, considerados conjuntamente todos os órgãos da Administração Pública Federal (APF) cadastrados no Fala.BR, o percentual de negação de acesso a pedidos formulados é relativamente baixo, da ordem de 7,5%, como se observa no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Visão geral quanto à concessão dos pedidos de acesso no período 2019-2023



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

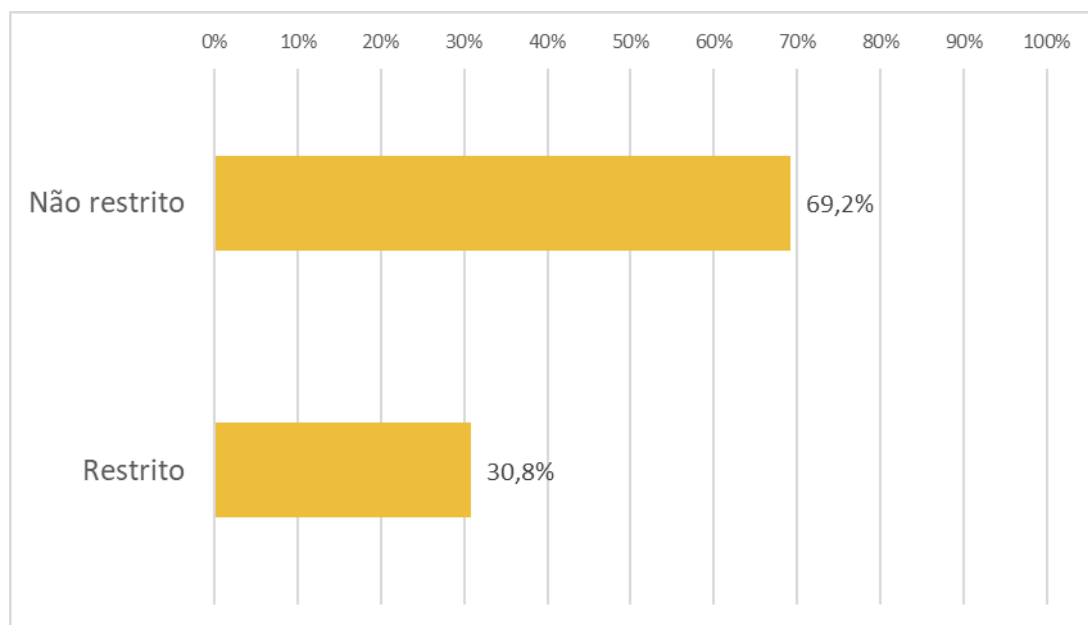
30. Além da concessão ou negação do acesso, outras decisões foram registradas para 19,5% dos pedidos. Consultando-se a base de dados, verifica-se que esses casos são, em geral, decorrentes da ausência da informação solicitada, ou por não



se tratar de pedido de informação ou porque a custódia da informação é de outro órgão. Mais informações sobre isso podem ser obtidas no Apêndice B.

31. No que concerne à publicação dos pedidos de acesso na internet para conhecimento de toda a sociedade, a análise revelou que essa boa prática é prejudicada pelo alto número de pedidos de acesso que são rotulados como “restrito” pelas organizações demandadas, quase um terço deles, conforme apresentado no Gráfico 3 e detalhado no Apêndice B. Esclarece-se que os pedidos “restritos” são aqueles que possuem informações pessoais com restrição de acesso ou sujeita a outro tipo de sigilo no sistema Fala.BR.

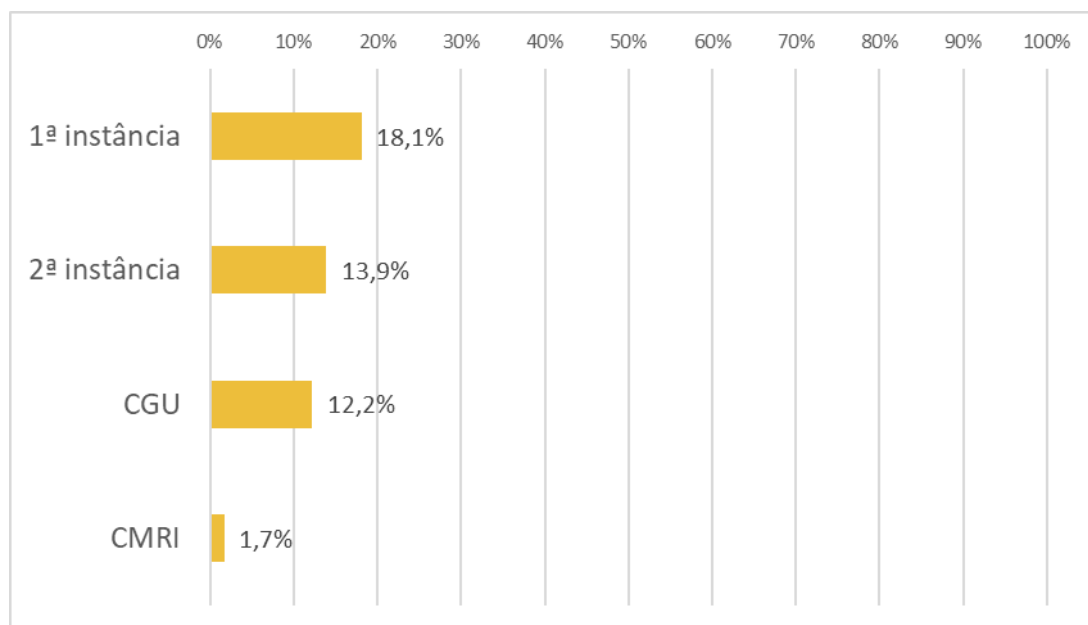
Gráfico 3 – Publicidade e restrição dos pedidos de acesso no período 2019-2023



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

32. Conforme descrito no Apêndice B, dos 43.705 pedidos negados no período analisado, apenas 18,7% tiveram recurso impetrado pelo solicitante junto às instâncias competentes.
33. Tendo como referência os quantitativos de pedidos que foram submetidos à apreciação de cada instância recursal, as taxas de deferimento observadas situam-se todas abaixo de 20%, como se observa no Gráfico 4. Cumpre registrar que a análise não buscou avaliar eventuais deficiências ou falhas nessas instâncias. Portanto, os percentuais aqui apresentados têm por objetivo apenas dar conhecimento de qual é a medida de sucesso dos recursos impetrados.

Gráfico 4 – Taxa de deferimento de recursos relativamente ao total de pedidos apreciados em cada instância recursal no período 2019-2023



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

Normas e orientações possuem maior ênfase em proteção de dados do que em transparência das informações e não tratam dos temas de forma integrada

Contextualização

34. Por meio de ofícios de requisição, foi solicitado que as organizações avaliadas informassem as normas internas, guias e instrumentos similares publicados para estabelecer diretrizes e orientações internas, gerais ou específicas, sobre a transparência de informações de interesse público ou a proteção de dados pessoais.
35. Também foram solicitadas listas de inventários de dados pessoais (IDP) e de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais (RIPD) já elaborados ou planejados para quaisquer processos de trabalho ou serviço, bem como indicação explícita se foram elaborados para: i) processo de licitações e contratações; e ii) processo de gestão de recursos humanos. Para mais informações sobre os conceitos de IDP e RIPD, recomenda-se a leitura do Apêndice E – Glossário.
36. Esclarece-se que a verificação quanto à confecção de IDP e RIPD pelos órgãos foi incluída no escopo porque a equipe de fiscalização entende que a produção de tais artefatos resulta em subsídios relevantes para auxiliar na elaboração de efetivas diretrizes, normas e orientações sobre o tema da proteção de dados pessoais e também sobre o tema da transparência, bem como para permitir documentar, de forma prévia, modelos de testes de dano e de interesse público aplicáveis a processos de trabalho específicos, a fim de auxiliar os futuros atendimentos a pedidos de acesso à informação.
37. O foco maior sobre os IDP e RIPD concernentes aos processos de trabalho de licitações e contratações e de gestão de recursos humanos decorre do fato de que tais processos são transversais e comuns, inerentemente executados por todas as organizações públicas.

Situação encontrada na Aneel

38. A análise da resposta da Aneel sobre essa questão (peças 104 e 105), em conjunto com os documentos complementares enviados pela instituição, revela que:



- a. foram publicadas diversas normas concernentes à Segurança da Informação;
 - b. a organização instituiu Política de Privacidade da Ouvidoria Setorial e Política de Governança de Dados e da Informação, bem como está elaborando sua Política de Privacidade de Dados Pessoais;
 - c. foram elaborados IDP e RIPD para cinco processos de trabalho e um deles é o processo “Dossiê de Saúde”; e
 - d. as diretrizes não abordam a utilização das técnicas de privacidade desde a concepção (*Privacy by Design*) e de transparência desde a concepção (*Transparency by Design*);
- 39.** Verifica-se que as normas citadas instituídas pela Aneel têm por objeto a segurança das informações e a proteção de dados pessoais.
- 40.** Não foram informadas normas publicadas que tratem de diretrizes e orientações quanto à transparência da gestão. Apenas se encontra indiretamente previsão geral de que “os critérios de divulgação de dados e informações da ANEEL serão definidos pela Comissão de Gestão da Informação (CGI)”, na Política de Governança de Dados e da Informação.
- 41.** Tendo em conta o tamanho da Aneel e suas competências, bem como a quantidade de processos de trabalho administrativos que são comumente executados em todas as organizações públicas, esperava-se que o número de IDP e RIPD elaborados pela instituição fosse maior. Quanto à abrangência desses artefatos, observa-se que apenas um deles, o “Dossiê de Saúde”, trata de processo de trabalho que aparenta constituir pequena parte do macroprocesso comum e transversal voltado à gestão de recursos humanos.
- 42.** A título de comparação, a RFB elaborou 224 IDPs e 40 RIPDs no período, conforme mencionado mais adiante neste achado.

Situação encontrada no Banco Central

- 43.** Analisada a resposta do BC a essa questão (peça 89) e documentos complementares, verificou-se que:
- a. a instituição estabeleceu importantes normas que tratam de proteção de dados pessoais e da transparência da gestão, tais como a Política de Transparência do Banco Central do Brasil, a Política de Segurança da Informação do Banco Central do Brasil, o Regulamento de Governança do Portal de Internet do Banco Central do Brasil e a Portaria 99.601/2018, que trata de consultas formuladas por meio do Sistema de Registro de Demandas do Cidadão (em revisão);
 - b. também publicou uma Política de Governança da Informação e instituiu um Comitê de Governança da Informação (CGI) para o qual há regulamento sobre suas competências e funcionamento;
 - c. os IDP são feitos por meio de mecanismo consolidador denominado Catálogo de Informações, onde 31 processos de trabalho estão mapeados;
 - d. apenas um relatório unificado é publicado anualmente para o público externo, em formato tradicional de RIPD, porém análises de riscos e de impactos são realizadas internamente por outros meios, a partir do Catálogo de Informações e mapeamento de ações de conformidade;
 - e. a instituição produziu IDP dos processos de trabalho “Gerir Pessoas” e outro denominado “Administrar Patrimônio e Serviços de Apoio”, que possuem grandes interseções com os macroprocessos comuns e transversais de gestão de recursos humanos e de licitações e contratos;
 - f. o BC tem adotado o princípio de *Private by Design* em projetos relevantes nos últimos três anos, a exemplo do PIX, *Open Finance* e Real Digital; e
 - g. há diretriz geral sobre *Transparency by Design* contida na Política de Segurança da Informação do Banco Central, a qual estaria sendo implementada por meio de avaliação anual que define quais dados serão incorporados no Portal de Dados Abertos.
- 44.** Consta-se, portanto, que as normas instituídas pelo BC têm por objeto tanto a segurança das informações, a proteção de dados pessoais e também a transparência da gestão.
- 45.** O conjunto de normas e artefatos produzido pelo BC aparenta ser suficiente para bem orientar seu pessoal na realização de ações de tratamento de dados pessoais e de outros tipos de dados, bem como quanto à sua publicação, de forma geral e em alguns cenários específicos. Apesar desse resultado positivo, diretrizes e orientações adicionais ainda se

revelam necessárias, especialmente sobre categorização de pedidos de acesso como “restritos” e atuação da auditoria interna nesse tema, conforme relatado em outros achados.

46. No que concerne ao princípio de *Transparency by Design*, constata-se que há oportunidades de melhoria para elevar o nível de maturidade da sua adoção no BC. O conceito em tela prevê que sejam considerados os requisitos de transparência em todas as fases de tratamento de dados, resultando na abertura automática e por padrão de dados relevantes para o público, já consideradas em cada fase eventuais necessidades de separação de dados sensíveis e dados não sensíveis, sem a necessidade de intervenção manual ou de processos decisórios posteriores ao processamento.
47. Mais informações sobre o conceito *Transparency by Design* podem ser encontradas no Apêndice E – Glossário.
48. Contudo, verifica-se que não há previsões equivalentes nas normas do BC avaliadas, tampouco evidências de que práticas nesse sentido sejam efetivamente adotadas.

Situação encontrada no Ministério da Fazenda

49. A análise da resposta do MF (peças 54, 74, 78 e 81), bem como de documentação complementar recebida ou adicionalmente obtida, mostra terem sido elaboradas, no âmbito do extinto ME, resoluções que tratam dos seguintes relevantes aspectos, entre outros:
 - a. plano de ações estruturantes e entregas do Comitê Estratégico de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais;
 - b. estrutura de governança e de proteção de dados pessoais;
 - c. política de proteção de dados pessoais;
 - d. orientações para elaboração de Termos de Uso e Avisos de Privacidade;
 - e. plano de diretrizes para conformidade à LGPD;
 - f. orientações para a privacidade desde a concepção (*Privacy by Design*);
 - g. diretrizes para a gestão de riscos à proteção de dados pessoais;
 - h. orientações sobre análise da necessidade de elaboração do RIPD; e
 - i. programa de governança em privacidade e proteção de dados pessoais.
50. As diretrizes para elaboração de IDP são tratadas na Resolução CEPPDP 1/2021, a qual aprovou o plano citado no primeiro item acima e também instituiu o uso da ferramenta chamada IDP-ME para registrar os dados inventariados.
51. Também se verificou a elaboração de guia contendo consolidação de diretrizes para atendimento ao titular de dados pessoais.
52. Registre-se que, embora as normas e orientações acima citadas tenham sido produzidas no âmbito do extinto ME, entende-se que permanecem aplicáveis ao atual MF, pois não seria admissível interpretar que reestruturações de órgãos da APF, inclusive desmembramentos parciais que gerem novos órgãos, como foi o caso do MF, resultassem na imediata revogação das normas emanadas do órgão extinto e, com isso, na total ingovernabilidade da nova estrutura administrativa criada. Contudo, há necessidade de serem realizados ajustes normativos, especialmente quanto à composição e à colocação em funcionamento de instâncias de governança colegiadas, o que já estaria ocorrendo, conforme relatos dos gestores em reuniões.
53. São fatos positivos observados no conjunto normativo analisado e que importa serem destacados, por serem indicativos de maturidade na governança e gestão de dados pessoais: i) publicação de orientação detalhada, inclusive com fluxograma, quanto à aplicação do princípio *Privacy by Design*; ii) disponibilização de instrumento (PreRIPD-ME) com orientações para auxiliar os gestores a decidirem quanto à necessidade de elaboração de RIPD; iii) ferramenta institucional definida para a efetiva elaboração dos RIPD.
54. No que concerne à efetiva elaboração de IDP, foram listados 732 processos de trabalho, a maioria com o inventário concluído. Entre os processos listados, há vários que possuem interseções com os macroprocessos comuns e transversais de gestão de recursos humanos e de licitações e contratos.
55. Relativamente aos RIPD, verifica-se que foram elaborados para seis grandes projetos e soluções considerados mais relevantes.



56. Em síntese, das informações obtidas, verifica-se que há conjunto normativo abrangente no MF que trata da proteção de dados pessoais e há mecanismos de governança relacionados com certos aspectos desse tema que apresentam maturidade elevada.
57. De outra parte, das informações obtidas, constata-se que as normas instituídas pelo ME e herdadas pelo MF são altamente focadas em segurança das informações e proteção de dados pessoais. Não foram localizadas normas publicadas, guias e assemelhados que tratem de diretrizes e orientações quanto à transparência das informações de interesse público geridas pelo ministério.

Situação encontrada no Ministério da Saúde

58. Analisada a resposta do MS a essa questão (peças 52 e 71) e documentos complementares, verificou-se que o Ministério publicou, em 2022, um documento denominado “Programa de Governança em Privacidade”, com diretrizes e orientações gerais sobre a proteção de dados pessoais. Esse guia contempla os seguintes aspectos, entre outros:
 - a. informa sobre a Política de Segurança da Informação e Comunicação do órgão e quanto a alguns controles existentes que estão relacionados a ela;
 - b. trata da criação da Assessoria Especial de Proteção de Dados;
 - c. trata da composição do Comitê de Governança Digital (CGD/MS) e do Comitê Gestor de Saúde Digital (CGSD), contando com a participação de representantes do DataSUS, do Departamento de Monitoramento e Avaliação do Sistema Único de Saúde (Demas) e do Comitê Executivo de Tecnologia da Informação e Comunicação (Cetic/MS);
 - d. define a necessidade de serem produzidos inventários de dados pessoais;
 - e. estabelece a possibilidade de serem gerados relatórios de impacto à proteção de dados pessoais e indica link para ferramenta que auxilia na sua produção, disponibilizada pela SGD/ME;
 - f. cita a necessidade de uma Política de Privacidade;
 - g. cita a importância do princípio *Privacy by Design* e lista algumas medidas técnicas e procedimentais que podem ser usadas para esse fim;
 - h. cita algumas medidas de proteção e segurança de dados já adotadas pelo DataSUS;
 - i. cita a necessidade de contratos firmados serem adequados para conformidade à LGPD e define algumas regras sobre uso ou supressão de dados pessoais em minutas e contratos, replicação do Parecer 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU; e
 - j. estabelece a necessidade de Termo de Uso para os serviços e estabelece a necessidade de monitoramento e de plano de resposta a incidentes relativos à proteção de dados pessoais.
59. Informação complementar enviada pelo DataSus relata que foram produzidos quatro IDP e quatro RIPD.
60. Do exposto, constata-se que as normas, orientações e demais artefatos acima citados, instituídos pelo MS, têm como objeto principal a segurança das informações e a proteção de dados pessoais, com diretrizes e orientações gerais sobre esse tema. Não foram informadas normas publicadas que tratem de diretrizes e orientações quanto à transparência das informações de interesse público geridas pelo órgão.
61. Verifica-se também que não há diretrizes e orientações sobre a aplicação do princípio *Transparency by Design* (transparência desde a concepção).
62. Tendo em conta o tamanho do MS e suas competências, bem como a quantidade de processos de trabalho administrativos que são comumente executados em todas as organizações públicas, esperava-se que o número de IDP e RIPD elaborados pela instituição fosse maior, tendo em conta o tamanho da instituição e suas competências.
63. A título de exemplo, a RFB elaborou 224 IDPs e 40 RIPDs, conforme mencionado adiante.
64. Além disso, na lista dos artefatos desse tipo produzidos, não consta nenhum que seja associado aos macroprocessos comuns e transversais de gestão de recursos humanos e de licitações e contratos.
65. Registre-se que foi observada situação um tanto peculiar na análise dos dados de pedidos de acesso negados pelo MS (Apêndice B) que pode ser resultante da ausência ou de falhas de normativos internos. Trata-se de repetidos casos em que o pedido foi negado por supostamente conter dados pessoais, conforme registrado em campo próprio do Fala.BR e

em formulário auxiliar da tomada de decisão. Porém, a resposta também informa que a informação estaria protegida por ter sido classificada em grau de sigilo do art. 23 da LAI, gerando dúvidas sobre o acerto da classificação.

Situação encontrada na Secretaria Especial da Receita Federal

66. Inicialmente, registra-se que a RFB é uma secretaria especial atualmente vinculada ao MF, mas foi avaliada separadamente do ministério superior em face das relevantes competências legais a ela atribuídas, bem como pelo vasto conjunto de informações que gerencia.
67. Deve-se notar que se aplicam à RFB as normas gerais expedidas no âmbito do ministério ao qual se vincula, que era anteriormente o ME e é atualmente o MF. No entanto, há muitos casos em que as competências ou as peculiaridades da RFB requerem a expedição de normas e orientações específicas.
68. A análise da resposta da RFB (peças 58, 60 e 61) mostra a existência das seguintes normas e artefatos assemelhados nessa secretaria:
- a. Termo de Uso e Política de Privacidade da Receita Federal, disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/lcpd/termo-de-uso>;
 - b. Política de Proteção de Dados Pessoais expedida pelo ministério ao qual se vincula, disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra/governanca/comites-tematicos-de-apoio-a-governanca/comite-tematico-de-protecao-de-dados-pessoais-ceppdp/documentos-ceppdp/resolucoes-ceppdp>;
 - c. Nota Técnica LGPD/GABIN/RFB 6/2023, que trata de pontos de atendimento virtual à LGPD; e
 - d. Portaria - RFB 34/2021, que dispõe sobre compartilhamento de dados.
69. A RFB arrolou também, em sua resposta, 224 inventários de dados pessoais, a maioria deles concluídos.
70. Sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais, foi informado um total de quarenta artefatos desse tipo, contemplando seis bases de dados relevantes, três grandes sistemas e 21 processos de trabalho, porém apenas um deles encontra-se efetivamente concluído.
71. Verifica-se, entre os processos de trabalho que possuem IDP, que cinco deles têm interseção com o macroprocesso comum e transversal de gestão de pessoas. Um dos processos de trabalho com IDP é o de aquisições de soluções de TI, que possui interseção com o macroprocesso comum e transversal de licitações e contratos.
72. Sobre a aplicação dos princípios *Privacy by Design* e *Transparency by Design*, a RFB informou, em resposta ao ofício de requisição enviado, ter realizado *workshop* envolvendo os desenvolvedores de sistemas corporativos, o pessoal da área de TI e de negócio, bem como reuniões com o Serpro e Dataprev, que já adotariam tais princípios. Também informaram que a RFB está implementando o Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI), publicado pela SGD/ME e, nessa iniciativa, levantados pontos que abordam esses princípios, bem como atuando na produção dos RIPD, que auxiliariam na aplicação deles.
73. Tendo em conta essas informações, constata-se que as normas, orientações e demais artefatos acima citados instituídos pela RFB, possuem foco maior na segurança das informações e na proteção de dados pessoais, existindo diretrizes e orientações gerais quanto a esses temas. Não foram informadas normas publicadas que tratem de diretrizes e orientações quanto à transparência das informações de interesse público geridas pela RFB. A norma de compartilhamento de dados existente aproxima-se dessa temática, mas dispõe sobre a troca de informações entre órgãos públicos, e não sobre a transparência de informações de interesse público à sociedade.
74. Verifica-se também que não há diretrizes e orientações voltadas à efetiva aplicação do princípio *Transparency by Design* (transparência desde a concepção).
75. Apesar dessas ressalvas, há aspectos positivos que merecem ser citados, como o fato de a proteção de dados pessoais e da segurança das informações em geral possuir maturidade elevada em vários aspectos, a exemplo do grande número de IDP produzidos e RIDP planejados ou em andamento.

Constatações sobre a Controladoria-Geral da União



76. Considerando a sua atribuição de promotor e indutor da transparência no âmbito de toda a administração pública federal, foi solicitado à CGU que enviasse todos os materiais publicados e divulgados com vistas a orientar as organizações sobre os temas transparência de informações de interesse público e proteção de dados pessoais.
77. Das informações prestadas pela CGU (peça 48), constata-se que o tema transparência (publicidade) das informações e o tema proteção de dados pessoais somente passaram a ser abordados conjuntamente nas publicações do órgão a partir de 2019, porém de forma ainda tímida, por meio da versão revisada do guia “Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”.
78. Em 2022, pequeno passo adicional foi dado, com a publicação do enunciado 4 da CGU, que orienta para a utilização do art. 31 da LAI como fundamento das decisões que tratam da publicidade de dados pessoais, e não uso da LGPD para esse fim, bem como que essas duas normas são compatíveis e harmônicas entre si.
79. Porém, observa-se que essa diretriz é de natureza conceitual e abstrata, não adentrando em como realizar a sua aplicação em situações comuns da prática diária dos órgãos.
80. Ainda na resposta da CGU, verifica-se que, a partir de 2023, houve grande avanço em publicações e outras iniciativas que abordam conjuntamente os temas transparência e proteção de dados pessoais pela CGU, especialmente por meio das seguintes ações:
- a. publicação do Parecer Referencial sobre Acesso à Informação - Este documento consolida o trabalho realizado pela CGU em atendimento ao Despacho Presidencial de 1º de janeiro de 2023. A finalidade desta publicação é orientar os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal sobre a revisão de atos que impuseram sigilo indevido a documentos de acesso público. Nela constam orientações acerca dos limites da proteção da informação pessoal, nos termos art. 31 da Lei de Acesso à Informação, para a promoção da transparência e delimitação das possibilidades de denegação de acesso a informações públicas. Ponto positivo relevante dessa publicação é a descrição de algumas situações comuns e como a LAI e a LGPD devem ser interpretadas e aplicadas em casos concretos;
 - b. publicação de diversos novos enunciados sobre a LAI e consolidação dos enunciados já emitidos por meio da Portaria Normativa - CGU 71/2023, com entendimentos que devem ser seguidos pelos órgãos e pelas entidades na prestação de informações públicas. Alguns deles tratam da compatibilização entre publicidade e restrição de informação, mediante o estabelecimento de orientações acerca dos limites da restrição, inclusive dos limites da proteção da informação pessoal;
 - c. reformulação do site da LAI mantido pela CGU;
 - d. lançamento do Programa LAI para Todos, com a finalidade de fortalecer a transparência e o acesso à informação. Um ponto positivo desse programa é a consolidação em local unificado de publicações e outros materiais orientativos, facilitando o acesso e o uso, inclusive por servidores públicos; e
 - e. firmado o Acordo de Cooperação Técnica 1/2023 entre CGU e ANPD, que visa, entre outros objetivos, promover a harmonização de entendimentos entre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).
81. Apesar do avanço conquistado, ainda se vislumbram oportunidades de melhoria, conforme se explana a seguir.
82. Como órgão central do sistema de transparência, cabe à CGU a interpretação e a orientação da LAI no âmbito administrativo. No entanto, a vigência da LGPD e a criação da ANPD trouxe novos contornos para a aplicação do princípio da proteção de dados pessoais, elevado à categoria de princípio fundamental no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Emenda Constitucional 115/2022.
83. Assim, muitos gestores e servidores públicos passaram a enfrentar, na sua rotina de trabalho, situações concretas em que era preciso ponderar os princípios de transparência pública e de proteção de dados pessoais, especialmente nas decisões que envolviam pedidos de acesso à informação. Nas reuniões realizadas com os gestores do BC, do MS e do MF (peças 113, 114 e 115) foram relatadas algumas dificuldades na realização dessa análise, em parte devido à ausência de orientações da CGU e da ANPD sobre aspectos específicos considerados relevantes para essas instituições, bem como foi apontada a necessidade de melhorar a divulgação dos guias e orientações já produzidos. Esse tipo de dificuldade também foi observado em relatos de servidores das organizações avaliadas responsáveis por responder aos pedidos de acesso (pontos focais).
84. Com o objetivo de dar maior uniformidade às ações adotadas pelos órgãos, e considerando, ainda, a existência de processos de trabalho comuns a todas as organizações, como licitações e recursos humanos, a CGU poderia elaborar, com o eventual apoio da ANPD, novas orientações para auxiliar os gestores na aplicação conjunta dos princípios de transparência e de proteção de dados, inclusive desde a concepção de novos produtos e serviços, nos moldes do Parecer sobre Acesso à Informação, de 1º de janeiro de 2023 e os Enunciados da Portaria-Normativa CGU 71/2023.



85. Quanto aos pedidos de acesso à informação, a segunda parte do Enunciado CGU 12/2023 aponta, implicitamente, para a necessidade de utilização de uma importante técnica de apoio à tomada de decisão chamada teste de dano e de interesse público, ao afirmar que a proteção de dados pessoais deve ser compatibilizada com a garantia do direito de acesso à informação, podendo aquela ser flexibilizada quando, no caso concreto, a proteção do interesse público geral e preponderante se impuser.
86. Dessa maneira, verifica-se que há oportunidade para a CGU fornecer, também com eventual auxílio da ANPD, diretrizes de como realizar os referidos testes, com vistas a apoiar os gestores no tratamento dos pedidos de acesso, considerando-se que há indicativos de que a adoção dessa prática tem efeitos positivos, conforme análise baseada em dados relatada no artigo “Privacidade e transparência: aplicação dos testes de dano e interesse público em recursos da LAI”, publicado na Revista Jurídica da Presidência, v. 21, n. 125, páginas 629 e 640.
87. Por fim, um último ponto que deve ser enfrentado é a retirada de informações que já estavam publicadas anteriormente pelas organizações públicas em transparência ativa sob alegação de atendimento à LGPD, a exemplo do caso dos microdados do censo escolar e outros menos conhecidos. Em entrevistas com representantes da sociedade civil organizada (peças 117 e 118), foi possível perceber o impacto causado por iniciativas nesse sentido, tomadas de forma unilateral, ocasionando a interrupção de serviços ofertados por essas entidades a partir do tratamento dos dados publicados, como a oferta de relatórios de transparência, de ferramentas de pesquisa etc., causando, em última análise, a diminuição da transparência e do controle social.
88. Eventuais diretrizes da CGU, elaboradas com o apoio da ANPD, poderiam diminuir problemas como esse, principalmente nos casos que envolvam dados de maior relevância, ao prever a participação da sociedade no processo de discussão. Ressalte-se que instrumentos como audiências, consultas públicas e outras formas de incentivo à participação popular foram estabelecidos para esse fim na LAI, em seu art. 9º, entre outras razões para dar efetividade ao objetivo maior de desenvolver o controle social da administração pública.
89. Ademais, caso se decida não mais publicar determinada informação, deveria ser exigida fundamentação adequada para a prática do ato, evitando a citação abstrata da LGPD como motivo para a decisão.

Outras informações relevantes relatadas nas entrevistas

90. A partir de relatos de servidores que atuam como pontos focais respondentes de pedidos de acesso e das entrevistas realizadas com os gestores das organizações fiscalizadas, observou-se que dois pontos adicionais merecem destaque.
91. O primeiro ponto é a ausência de um módulo específico no Fala.BR ou de um sistema independente, que tenha interface com aquele, para controlar o fluxo dos pedidos de acesso à informação dentro dos próprios órgãos (peça 115, p. 4).
92. As consequências disso podem incluir custos para os órgãos relativos ao desenvolvimento e à manutenção de sistemas, implementação de sistemas próprios que não atendem às necessidades do pessoal envolvido na gestão dos pedidos e dificuldade de gestão ocasionada pela adoção de meios *ad hoc* e sem recursos apropriados para o controle do trâmite dos pedidos.
93. O segundo ponto se refere à exiguidade do prazo para análise dos recursos apresentados contra decisões tomadas em pedidos de acesso à informação, fixado pela LAI em cinco dias corridos (peça 116, p. 3, peça 114, p. 4).
94. O reduzido prazo estaria dificultando a realização de uma análise adequada dos recursos, especialmente os mais complexos, tendo em vista a necessidade de trâmite em diversos setores internos e a participação do dirigente máximo dos órgãos. A situação se agrava quando se leva em consideração a contagem do prazo em dias corridos e não em dias úteis, em que finais de semana e feriados reduzem o tempo disponível para atuação dos envolvidos. A CGU, como órgão responsável pelo monitoramento da LAI, poderia avaliar a situação levantada e, caso entenda necessário, fomentar mudanças legislativas junto à Casa Civil.

Critérios

95. Arts. 44 e 50, § 2º, I-d, da Lei 13.709/2018 (LGPD).
96. Arts. 3º, 7º, § 2º, 9º, II, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
97. Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.



98. Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 01-2016.

Evidências

99. Relacionadas no Apêndice C.

Causas

100. Foram identificadas como possíveis causas da situação encontrada:

- a. proteção de dados pessoais é tema que se pode considerar ainda novo e complexo e a sua necessária interseção com a temática da transparência das informações de interesse coletivo ou geral, peculiaridade do setor público, torna a complexidade mais elevada;
- b. início apenas recente de ações, por parte da CGU, para publicar normas, guias e orientações sobre o tema transparência considerado de forma conjunta e harmônica com a necessidade de proteção de dados pessoais, tanto de forma geral quanto em situações concretas comuns e relevantes; e
- c. insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações avaliadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência da gestão e à proteção de dados pessoais, conforme relatado em outro achado.

Efeitos

101. Foram identificados como efeitos potenciais da ausência ou deficiência de normas, guias e orientações relativos à proteção de dados pessoais ou à transparência das informações de interesse público:

- a. dificuldades para os servidores, empregados e colaboradores em geral realizarem a ponderação entre as necessidades de transparência e de proteção de dados pessoais; e
- b. dúvidas e insegurança jurídica em especial para os pontos focais responsáveis pelo atendimento de pedidos de acesso da LAI.

102. Foram identificados os seguintes efeitos reais decorrentes da situação encontrada:

- a. maior probabilidade de utilização indevida da LGPD como hipótese de restrição de acesso a dados de interesse público, geral ou coletivo;
- b. em decorrência de normatização e orientações insuficientes ou em grau de detalhamento inadequado, negação indevida de pedidos de acesso solicitados com base na LAI;
- c. em decorrência de normatização e orientações insuficientes ou em grau de detalhamento inadequado, elevado número de pedidos de acesso à informação indevidamente categorizados como “restritos” no Fala.Br, fato que impede a publicação desses pedidos na Internet, diminuindo a transparência sobre isso; e
- d. impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.

Conclusão do achado

103. Do relato da situação encontrada em cada órgão fiscalizado, constata-se que nenhum deles expediu normas ou guias com diretrizes e orientações gerais relacionada ao atendimento integrado e harmônico dos preceitos relativos à transparência e à proteção de informações pessoais.

104. Além disso, verifica-se que as diretrizes e orientações existentes sobre a proteção de dados pessoais e transparência emitidas pelos órgãos são, na maior parte, genéricas e em alto nível de abstração, não são voltadas à aplicação em processos de trabalho específicos e situações concretas da lide diária da instituição, com algumas raras exceções pontuais.
105. Situação semelhante se verificava com as orientações publicadas pela CGU, algo que somente melhorou a partir de 2023, conforme explanação contida no parágrafo 77.
106. Observa-se, também, que ainda não se encontram nas publicações da CGU orientações sobre a aplicação do princípio *Transparency by design*, porém verificou-se que, em 2024, foram realizadas ações e desenvolvidos planos com o objetivo de suprir essa lacuna, conforme registro nos comentários dos gestores sobre a versão preliminar deste relatório (Apêndice D).
107. Por oportuno, registra-se que a avaliação realizada pela equipe de fiscalização contemplou análise quanto à situação da confecção de IDP e RIPD pelos órgãos porque se entende que a produção de tais artefatos, naturalmente tendo como foco os processos de trabalho da organização, resulta em subsídios relevantes para auxiliar na elaboração de efetivas diretrizes, normas e orientações sobre o tema da proteção de dados pessoais e também sobre o tema da transparência, bem como para permitir documentar, de forma prévia, modelos de testes de dano e de interesse público aplicáveis a processos de trabalho específicos, a fim de auxiliar os futuros atendimentos a pedidos de acesso à informação.
108. De todo o exposto, conclui-se que, devido às causas diversas identificadas acima, as normas e orientações internas produzidas pelas organizações avaliadas deram maior ênfase ao tema proteção de dados pessoais comparativamente ao tema transparência das informações de interesse público e aos dois temas de forma integrada, o que levou à utilização indevida da LGPD como hipótese de restrição de acesso e à não publicação de pedidos de acesso na internet, impactando negativamente o fomento da cultura de transparência e o controle social. Dessa forma, considerando-se as competências constitucionais do TCU, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados para a correção dos problemas identificados.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

109. Para resolver as dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos na ponderação entre as necessidades de transparência e de proteção de dados pessoais, sanar dúvidas e aumentar a segurança jurídica dos atos realizados especialmente pelos pontos focais responsáveis pelo atendimento de pedidos de acesso da LAI, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, tendo em vista as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental, que produza orientações destinadas à Administração Pública Federal que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, dando especial ênfase nos seguintes aspectos:
- a. transparência passiva e transparência ativa;
 - b. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;
 - c. orientações gerais para realizar e registrar a realização dos testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023; e
 - d. orientações específicas quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos.
110. Ainda para resolver as dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos na ponderação entre as necessidades de transparência e de proteção de dados pessoais, sanar dúvidas e aumentar a segurança jurídica dos atos realizados especialmente pelos pontos focais responsáveis pelo atendimento de pedidos de acesso da LAI, a Unidade Técnica propõe **recomendar** aos órgãos fiscalizados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que produzam orientações complementares que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, com especial atenção e ênfase quanto aos seguintes aspectos:
- a. transparência passiva e transparência ativa;
 - b. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais;



- c. orientações quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023.
- 111.** Espera-se que a solução desse problema gere, em médio prazo:
- redução no percentual de negação indevida de pedidos de acesso à informação solicitados com base na LAI;
 - redução do impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.
- 112.** Para resolver o problema de informações inicialmente publicadas de forma transparente, mas que posteriormente são retiradas de circulação pelos órgãos responsáveis, impactando negativamente os consumidores daqueles dados, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU que expeça e divulgue amplamente orientações às organizações públicas quanto à eventual retirada de informações publicadas em transparência ativa, em especial para aquelas de maior relevância e interesse público, de modo a exigir razoável envolvimento da sociedade no processo de discussão, além da exigência de justificativa com fundamentação específica e adequada para a prática desse ato.
- 113.** Espera-se que a solução desse problema gere gradual redução das ocorrências de retirada de informações já publicadas sem a realização de prévia discussão com a sociedade por meio de audiências, consultas públicas e outros mecanismos de participação e controle social, bem como sem adequadas justificativas.
- 114.** Para subsidiar a elaboração de orientações que auxiliem na ponderação entre a proteção de dados pessoais e a transparência de informações públicas ao serem tomadas decisões no âmbito de processos de trabalho específicos, inclusive no atendimento de pedidos de acesso à informação, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à Aneel e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que ampliem e agilizem a produção de Inventários de Dados Pessoais e de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais.
- 115.** Espera-se que o incremento na produção desses artefatos para os processos de trabalho mais relevantes dessas duas instituições permita a subsequente utilização deles como importante insumo na elaboração de normas e guias internos relacionados com a transparência das informações de interesse público e a proteção de dados pessoais.

Necessidade de maior padronização quanto ao uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais

Contextualização

- 116.** As técnicas de anonimização, pseudoanonimização e tarjamento citadas na descrição deste achado encontram-se definidas no Apêndice E – Glossário.
- 117.** A adoção dessas técnicas, na medida da necessidade e avaliada para casos concretos do negócio de cada organização, insere-se no conjunto das boas práticas de gestão e mitigação de riscos, conforme se deduz dos arts. 44 e 50 da LGPD.
- 118.** A gestão e o tratamento de dados pessoais por organizações públicas devem observar simultaneamente, também, os preceitos da LAI, dos quais se destacam os seguintes comandos:
- o art. 3º, que estabelece a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, no tocante a informações de interesse público, bem como o fomento à cultura de transparência e o desenvolvimento do controle social;
 - o art. 31, que estabelece que o tratamento de dados pessoais deve respeitar a intimidade, vida privada, honra e imagem do titular e as liberdades e garantias individuais, mas também dispõe, em seu § 3º, sobre exceções à necessidade de consentimento do titular para a divulgação dos dados, entre elas a proteção do interesse público e geral preponderante; e
 - o art. 7º, § 2º, que estabelece que, quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.
- 119.** Essa última previsão da LAI acima mencionada poderia ser incorretamente interpretada como aplicável apenas à informação classificada em algum grau de sigilo, qual seja, ultrassecreta, secreta ou reservada. Contudo, interpretação

sistemática e teleológica da LAI permite concluir que o atendimento a tal comando sempre foi requerido igualmente no trato de informações pessoais, considerando-se os princípios e diretrizes gerais expressos no art. 3º dessa norma.

120. Nesse sentido, não só a possibilidade como também a necessidade de aplicação das técnicas anteriormente citadas foi mais bem esclarecida com o recente acréscimo do inciso III ao art. 58 do Decreto 7.724/2012. Esse comando estabelece que a restrição de acesso a informações pessoais não poderá ser invocada quando for possível o tratamento e a proteção do dado por meio da aplicação de técnicas de ocultação, anonimização ou pseudoanonimização nas informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem.
121. Cumpre ressaltar que o termo “ocultação”, citado na LAI e no decreto regulador, abrange os casos de utilização da técnica de tarjamento, tratando-se de relação entre tipo e subtipo.
122. A possibilidade de aplicação das técnicas citadas não deve ser avaliada de forma estanque, isoladamente. A divulgação de informações pessoais, seja por meio de transparência ativa ou passiva (pedidos de acesso à informação), deve sempre ser realizada mediante uma análise de mão dupla, considerando todo o arcabouço legal aplicável a situações concretas. Nessa análise, deve ser ponderada a possibilidade de haver dano ao titular de dados pessoais com a necessidade de se dar transparência a informações, atos e fatos que sejam efetivamente de interesse público, coletivo ou geral.
123. Idealmente, esse tipo de análise não deveria ser realizada apenas no momento em que se avalia o caso concreto, mas também de forma prévia e sistematizada, a partir de inventários de dados, avaliações de riscos e impactos, estudos técnicos e outros mecanismos auxiliares de gestão e governança relacionados a processos de trabalho repetidamente executados na organização.
124. Dessas análises prévias, deveriam resultar produtos como normas, guias e outros artefatos com instruções práticas capazes de bem orientar o público interno da organização quanto às necessidades de proteção e de transparência das informações utilizadas em processos de trabalho e serviços específicos.

Situação encontrada

Ausência ou insuficiência de diretrizes e orientações internas sobre a aplicação de técnicas de ocultação e tarjamento de dados pessoais

125. Por meio de ofícios de requisição, foi solicitado que as organizações avaliadas informassem as normas internas, guias e instrumentos similares que estabeleçam diretrizes e orientações internas que abordassem a transparência de informações de interesse público ou a proteção de dados pessoais. Em questionamento mais específico, solicitou-se que fossem informados artefatos desse tipo que contivessem orientações gerais ou específicas sobre a utilização de técnicas de anonimização, pseudoanonimização, ocultação ou tarjamento de dados pessoais.
126. As respostas recebidas revelam que a grande maioria das instituições avaliadas não expediu diretrizes e orientações internas para permitir a adequada aplicação dessas técnicas por seus servidores, empregados e colaboradores.
127. Consta-se que certas instituições incluíram, em normas, comunicados, pareceres ou guias mais gerais, orientação de caráter sintético e abstrato informando que essas técnicas deveriam ser aplicadas quando coubessem, o que se considera insuficiente por ter pouca aplicabilidade prática, haja vista não estarem no nível procedimental necessário à efetiva orientação do pessoal sobre esse tema. Estão nessa situação o BC (peça 109, p. 9-10) e o MF (peça 110, p. 13-14).
128. A RFB possui um mecanismo de comunicação denominado “Perguntão LGPD” que avança um pouco mais no trato dessa questão. Verifica-se que nele consta orientação explícita sobre a possibilidade do uso de informações pessoais que identifiquem pessoas, como o CPF, e que essa informação deve ser tarjada da forma preconizada na legislação que trata do orçamento federal (LDO), explicando que isso é necessário para evitar fraudes, conforme entendimento da CGU (peça 112, p. 7-8).
129. Os casos da Aneel e do MS são singulares, pois são as organizações onde mais se verificaram pedidos de informação da LAI que poderiam ter sido concedidos se fossem aplicadas técnicas de ocultação ou tarjamento, conforme adiante relatado, embora também sejam instituições que produziram importantes orientações internas sobre essa temática.
130. No caso da Aneel, verifica-se que lá foi elaborada orientação relevante que aborda o uso concreto de algumas dessas técnicas, ainda que de forma não abrangente. Trata-se de memorando-circular (peça 106), expedido em março de 2022 pelo então encarregado de dados pessoais da instituição, destinado a diretores, superintendentes e outros altos cargos, contendo diretrizes e práticas a serem adotadas na proteção de dados pessoais. Nesse expediente há orientações específicas sobre a possibilidade de serem divulgados alguns documentos pessoais coletados em face de certos



processos de trabalho, envolvendo contratados, colaboradores e servidores, e está definida a regra de tarjamento do CPF. Ao final, consta orientação para o SIC, sobre como responder a pedidos de acesso envolvendo informações pessoais de licitantes e contratados.

131. Por sua vez, o MS publicou para uso interno, em 2022, documento denominado “Programa de Governança em Privacidade” (peça 107), onde registra apenas orientação genérica sobre a possibilidade de uso de anonimização e pseudoanonimização e orienta quanto à supressão de documentos pessoais e de endereço em minutas e contratos, seguindo entendimentos do Parecer 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU.
132. Nas respostas da Aneel e do MS não há elementos que evidenciem a difusão das orientações acima citadas de forma ampla para toda a organização ou de campanhas de comunicação abrangentes sobre elas.
133. Essa situação parece indicar que orientações, quando produzidas, não estão sendo amplamente disseminadas em todos os níveis hierárquicos e em todas as áreas dessas instituições, não alcançando o pessoal que efetivamente realiza as atividades relacionadas com o atendimento dos pedidos de acesso e eventuais análises de recursos.
134. Em síntese, de maneira geral, as normas e orientações geradas internamente pelas organizações avaliadas não são suficientes em quantidade, abrangência e aprofundamento do tema para permitir adequada utilização prática das técnicas em comento. Nos casos em que existem algumas orientações mais específicas, há indicativo de que elas podem não estar sendo amplamente e eficazmente comunicadas.

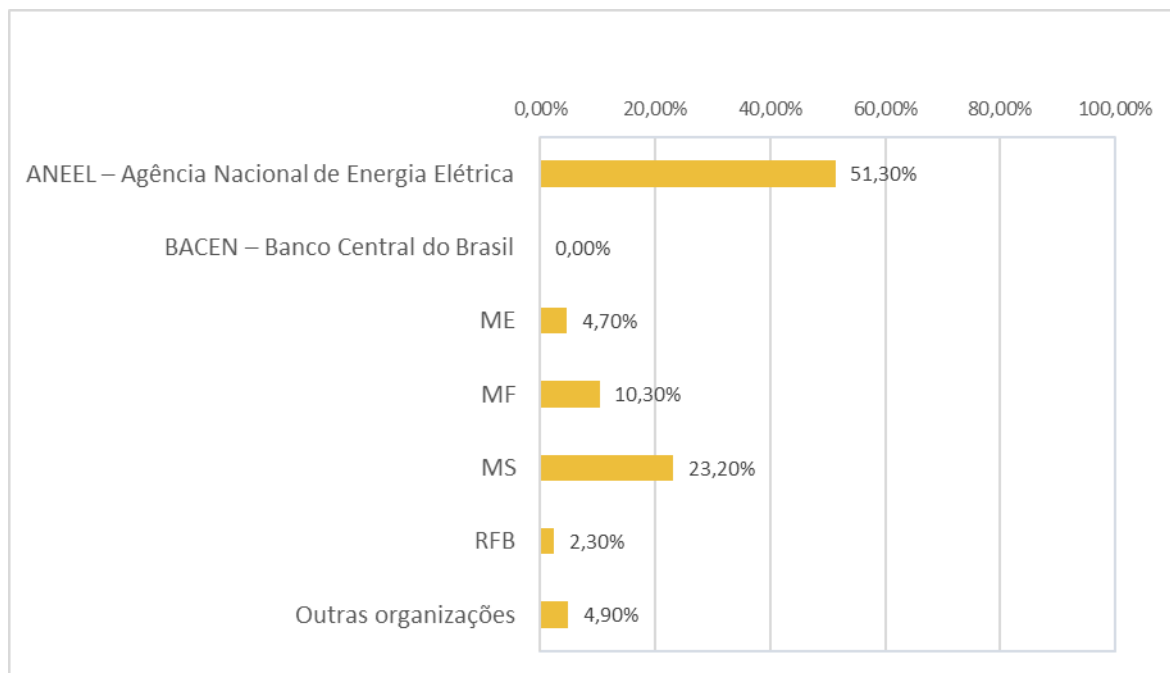
Ausência ou insuficiência de diretrizes e orientações gerais sobre a aplicação de técnicas de ocultação e tarjamento de dados pessoais

135. Considerando a sua atribuição de promotor e indutor da transparência no âmbito de toda a administração pública federal, foi solicitado à CGU que enviasse todos os materiais publicados e divulgados com vistas a orientar as organizações sobre os temas transparência de informações de interesse público e proteção de dados pessoais.
136. As respostas recebidas revelam que não foram publicados guias, pareceres ou outros documentos contendo diretrizes e procedimentos gerais relativos à aplicação de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais.
137. A ausência de orientações da CGU foi sentida e relatada nas entrevistas com alguns gestores e servidores públicos envolvidos com o atendimento da LAI (pedidos de acesso) nos órgãos fiscalizados.
138. As diretrizes gerais poderiam proporcionar benefícios como tornar mais uniforme a aplicação de técnicas de anonimização e tarjamento de dados pessoais, além de balizar a elaboração de orientações próprias de cada organização para os seus processos de trabalho específicos.
139. Ressalte-se que, na resposta à solicitação de comentários sobre a versão preliminar deste relatório, a CGU informou que, em junho de 2024, foi lançada para uso no Fala.BR uma ferramenta que possibilitará o tarjamento automático de documentos naquela plataforma (Apêndice D).
140. Trata-se de avanço importante, mas que ainda precisa ser complementada com a expedição de orientações gerais sobre o uso da ferramenta e também de orientações voltadas à aplicação dela em processos de trabalho específicos, comuns e transversais das organizações públicas, considerando informações específicas e eventuais procedimentos diferenciados para distintas situações, a exemplo do processo de licitação e contratos e do processo de gestão de recursos humanos.

Negação indevida de pedidos de acesso solicitados com base na LAI

141. Conforme descrito no Apêndice B, foi realizada análise dos pedidos de acesso à informação registrados no sistema Fala.BR a partir de 1º/1/2019 até meados de 2023.
142. Parte da análise avaliou, a partir de amostra dos pedidos negados de cada organização, a proporção de pedidos associados a informações de interesse público que poderiam ter sido atendidos se tivessem sido utilizadas técnicas de ocultação, tarjamento, anonimização e correlatas.
143. Esclarece-se que, nos casos concretos avaliados, a maioria das ocorrências positivas acabou se enquadrando na possibilidade de utilização do tarjamento, com reduzidos casos em que seriam aplicáveis outras técnicas. Isso deriva do fato de que a maior parte das informações que foi solicitada era na forma documental.
144. O Gráfico 5 é representação visual dos resultados dessa avaliação.

Gráfico 5 – Percentuais de pedidos negados de interesse coletivo ou geral cujo acesso poderia ter sido concedido caso fossem utilizadas técnicas de ocultação, tarjamento, anonimização e assemelhadas



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

145. Observa-se nesse gráfico que a Aneel poderia ter feito uso das referidas técnicas para conceder o acesso a pedidos de informação em 51,3% das ocorrências em que houve negativa e o MS poderia tê-las utilizado em 23,2% dos casos.
146. A avaliação foi realizada por meio de amostragem estatística, portanto é de se concluir que essas proporções constituam retrato bastante próximo da realidade observada na totalidade dos pedidos de informação tratados por essas organizações.
147. Nas demais organizações avaliadas, os percentuais estão em patamares que podem ser considerados razoáveis, mas ainda se verificam oportunidades para a realização de ações de melhoria.

Critérios

148. Arts. 5º, 13, § 4º, 44 e 50, § 2º, I-d, da Lei 13.709/2018 (LGPD).
149. Arts. 3º, 7º, § 2º, 10 a 14, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
150. Arts. 11 a 20, 55, 57, 58, III, 67 e 68 do Decreto 7.724/2012.
151. Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.
152. Portaria Normativa CGU 71/2023, especialmente Enunciado 12.
153. Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 01-2016.

Evidências

154. Relacionadas no Apêndice C.

Causas



- 155.** Relativamente ao fato de ter ocorrido grande número de pedidos de acesso da LAI que poderiam ter sido atendidos se fossem aplicadas técnicas de anonimização, ocultação, tarjamento e assemelhadas, identificam-se como principais causas:
- a. ausência ou insuficiência de normatização expedida pelas organizações para definir diretrizes, orientações e padrões que facilitem a utilização prática dessas técnicas de maneira intrinsecamente associada à gestão diária das bases de dados e informações comumente usadas na organização em processos de trabalho específicos frequentemente executados; e
 - b. falhas na comunicação de normas eventualmente estabelecidas pelas organizações sobre a utilização prática dessas técnicas.
- 156.** Outras falhas identificadas que potencialmente constituem fatores causadores da situação encontrada são:
- a. capacitação insuficiente dos servidores, empregados e colaboradores das organizações avaliadas, conforme relatado em outro achado;
 - b. demora da CGU em publicar orientações gerais sobre a aplicação da LAI de forma harmonizada com a LGPD e na definição de parâmetros a utilizar na análise de casos concretos comuns ou polêmicos, conforme já relatado;
 - c. explicitação tardia, no art. 58 do Decreto 7.724/2012, mediante alteração ocorrida apenas em 2023, de que a restrição de acesso a informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem não poderá ser invocada quando for possível o tratamento e a proteção do dado por meio da ocultação, da anonimização ou da pseudonimização;
 - d. insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações avaliadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência da gestão e à proteção de dados pessoais, conforme relatado em outro achado; e
 - e. vigência recente da LGPD, comparativamente à vigência da LAI, associado à natural lacuna normativa da ANPD, cujos regulamentos ainda estavam planejados ou em construção em grande parte do período avaliado nesta fiscalização.

Efeitos

- 157.** Como efeitos potenciais e em alguns casos reais da inexistência ou em deficiências de normas internas que tratem das técnicas em comento e/ou na ampla divulgação delas, identificaram-se os seguintes:
- a. utilização de métodos ou ferramentas inadequados, resultando na aplicação falha e inefetiva das técnicas ora analisadas e, em consequência, exposição indevida de informações pessoais ou sigilosas, como por exemplo a situação vivenciada por um membro da equipe de fiscalização em interação com importante órgão público, do qual recebeu documento tipo PDF contendo tarjas meramente cosméticas sobrepostas a informações que deveriam estar protegidas, mas que podiam ser totalmente visualizadas ao se realizar ação de copiar/colar (Ctrl+C e Ctrl+V) sobre o texto do documento;
 - b. insegurança jurídica para os pontos focais respondentes de pedidos de acesso da LAI realizarem suas atribuições; e
 - c. uso indevido da LGPD ou do art. 31 da LAI para amparar a restrição de acesso a documentos e informações.
- 158.** Efeitos reais decorrentes da negação indevida de pedidos de acesso citada no item anterior são:
- a. negação indevida de pedidos de acesso que poderiam ser atendidos caso tivessem sido utilizadas técnicas de anonimização, ocultação, tarjamento e assemelhadas;
 - b. informações de interesse público, coletivo ou geral, não disponibilizadas para a apreciação da sociedade; e
 - c. imposição de obstáculos e restrições indevidos ao exercício do controle social.

Conclusão do achado

- 159.** Devido à ausência ou insuficiência de diretrizes e orientações ou devido a falhas de comunicação, ocorreu insuficiente utilização de técnicas de ocultação ou tarjamento de dados pessoais, o que levou à negação indevida de pedidos de



acesso solicitados com base na LAI, resultando em impactos reais e potenciais à transparência das informações e ao controle social da Administração Pública.

160. Dessa forma, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados, bem como à CGU, consideradas as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

161. Para resolver a insegurança jurídica a que estão submetidos os respondentes de pedidos de acesso à informação, padronizar o uso de procedimentos e ferramentas e diminuir a possibilidade de uso inadequado da LGPD como justificativa indevida para negar pedidos de acesso, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elabore orientações gerais a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, especialmente para temas transversais e comuns das organizações públicas, a exemplo de licitações, contratos e gestão de recursos humanos, contendo, no mínimo:
- a. informações específicas que precisam ser protegidas;
 - b. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e
 - c. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.
162. Também para resolver a insegurança jurídica a que estão submetidos os respondentes de pedidos de acesso à informação, padronizar o uso de procedimentos e ferramentas e diminuir a possibilidade de uso inadequado da LGPD como justificativa indevida para negar pedidos de acesso, a Unidade Técnica propõe **recomendar** aos órgãos fiscalizados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- a. elaborem orientações complementares às eventuais publicações da CGU e da ANPD a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, contendo, no mínimo:
 - i. informações específicas que precisam ser protegidas;
 - ii. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e
 - iii. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.
 - b. adotem medidas para tornar efetiva a comunicação quanto às orientações sobre o uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, a exemplo da adoção de múltiplos canais de divulgação e do envolvimento de todos os níveis hierárquicos da organização.
163. Espera-se que a solução desse problema gere maior adoção gradual das técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais pelas organizações públicas, maior facilidade, segurança e efetividade no seu uso pelos servidores públicos, bem como a consequente redução do percentual de pedidos de acesso negados em que a aplicação das técnicas é cabível.

Falta de equilíbrio das ações de capacitação na abordagem dos temas da transparência pública e da proteção de dados pessoais, deixando de tratar dos dois temas de forma integrada

Situação encontrada

Capacitações realizadas com foco predominante no tema proteção de dados pessoais (LGPD) e na segurança das informações, com baixa ênfase em eventos relacionados à transparência da gestão pública



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

164. Por meio de ofícios de requisição, foi solicitado às organizações avaliadas que enviassem os planos de capacitação elaborados nos últimos três anos, listas dos eventos de capacitação (cursos, *workshops*, seminários etc.) efetivamente realizados no período e que abordaram os temas proteção de dados pessoais ou a transparência das informações, bem como listas do pessoal que participou de cada um desses eventos, entre outras informações.
165. Analisadas as respostas recebidas (peças 48, 52, 54, 71, 74, 78, 81, 89, 104, 105) e documentação anexa, constatou-se que a maioria das organizações avaliadas previram nos seus planos de capacitação a necessidade de ações sobre as duas temáticas, qual seja, a proteção de dados pessoais e a transparência da gestão. A exceção foi o Ministério da Saúde, que respondeu não haver planos formalmente estabelecidos.
166. No entanto, ao se cotejar as listas de eventos efetivamente realizados e as listas de participantes, constatou-se que, em todas as organizações, o tema de fato predominantemente abordado nos eventos de capacitação foi a proteção de dados pessoais ou a segurança das informações em geral e temáticas assemelhadas.
167. A análise também permitiu constatar que, em todas as instituições:
 - a. o número de eventos de capacitação realizados que abordaram o tema transparência foi muito inferior à quantidade de eventos realizados sobre a temática da proteção de dados pessoais; e
 - b. a quantidade de eventos realizados que trataram dos temas transparência e proteção de dados de forma integrada, simultânea e concorrente, ou seja, na mesma capacitação, foi inexistente ou de reduzida magnitude comparativamente ao número total de eventos, participações e cargas horárias.
168. Ao longo da fiscalização, foram realizadas entrevistas com gestores das organizações avaliadas, das quais participaram tanto a autoridade de monitoramento da LAI como o encarregado instituído em face da LGPD. Também foram realizadas entrevistas com o pessoal das diversas áreas internas responsáveis por responder a pedidos de acesso à informação (pontos focais). Sobre essa específica situação encontrada, convém registrar algumas relevantes considerações apontadas nessas reuniões:
 - a. muitos gestores consideraram que o foco maior em capacitação na LGPD e menor na LAI seria algo natural, decorrente do fato de a LGPD ser norma recente, cujo cumprimento demandaria mais atenção, enquanto o atendimento à LAI já estaria mais consolidado;
 - b. de outra parte, houve casos de pontos focais que relataram sentir necessidade de mais capacitação relativamente à LAI e de ações de capacitação envolvendo a LAI e a LGPD de forma integrada, conjuntamente; e
 - c. vários gestores relataram dificuldades de encontrar ofertas de eventos de capacitação envolvendo os dois temas de forma integrada, com o entendimento de que a CGU e as escolas de governo poderiam atuar mais intensamente para suprir essa lacuna, bem como para aprimorar as capacitações existentes que tratam de LAI e de LGPD de forma isolada, especialmente no tocante à LGPD, pois, em cursos atualmente ofertados, haveria material desatualizado ou com conteúdo focado apenas nas necessidades do mercado privado.
169. Nos ofícios de requisição, também foi solicitado que as organizações informassem as normas internas eventualmente existentes que estabeleçam prioridades, incentivos ou outros benefícios para a participação em eventos de capacitação relacionados aos dois temas em comento.
170. Sobre isso, verificou-se que a resposta de quase todas as instituições avaliadas foi não existir esse tipo de norma interna.
171. Apenas a RFB listou em sua resposta (peça 64) algumas portarias, que tratam de: licença-capacitação, possibilidade de o titular da unidade de lotação do servidor conceder até cinco horas semanais para capacitação em evento à distância, possibilidade de serem priorizadas as ações de capacitação com maior necessidade e as inseridas em Trilha de Aprendizagem, entre outros aspectos.
172. Contudo, verifica-se que essas normas citadas pela RFB são gerais e visam a incentivar e priorizar qualquer tema de capacitação, de acordo com as necessidades, ou seja, não têm como objeto especificamente a priorização dos dois temas ora avaliados. Dessa forma, constituem ferramentas importantes para realizar priorizações e conceder benefícios ao capacitar as pessoas, mas não se trata de normas indutoras especificamente de capacitações sobre a transparência da gestão pública ou a proteção de dados pessoais.

Oportunidades de melhoria nas capacitações integradas da CGU

173. Considerando a sua atribuição de promotor e indutor da transparência no âmbito de toda a administração pública federal, foi solicitado à CGU que enviasse todos os materiais publicados e divulgados, bem como as capacitações realizadas, com vistas a orientar as organizações sobre os temas transparência de informações de interesse público e proteção de dados pessoais.



174. Verificou-se que a CGU promoveu diversas iniciativas para capacitação de servidores públicos: *lives* e *workshops* à distância, apresentações presenciais, assim como cinco cursos no formato de ensino à distância (peça 48).
175. Ponto positivo observado é que a maior parte dos eventos de capacitação produzidos pelo órgão possui material em vídeo ou em texto preservado e mantido disponível para acesso na internet, fato que possibilita a sua utilização posterior por outros interessados.
176. Também foi informada a realização de um evento anual denominado RedeSIC, que tem o objetivo de promover um espaço de cooperação e intercâmbio de conhecimentos e experiências entre os Serviços de Informações ao Cidadão do Poder Executivo Federal, estados, municípios e serviços sociais autônomos.
177. Além disso, informações complementares trazidas aos autos pela CGU ao registrar comentários sobre a versão preliminar deste relatório (peça 149), permitem concluir que os eventos de capacitação realizados pelo órgão envolvem o tema proteção de dados pessoais de forma integrada ao tema transparência das informações públicas (Apêndice D).
178. No entanto, embora sejam realizados muitos eventos de capacitação pela CGU que tratam de transparência e de proteção de dados de forma integrada, há evidências concretas de que ainda não são suficientes, uma vez que muitos gestores e pontos focais (respondentes de pedidos de acesso à informação) sentem falta de capacitações desse tipo, conforme relatado no parágrafo 168.
179. Apesar de aparentemente paradoxal, essa situação poderia ser explicada por razões como:
- os eventos de capacitação que a CGU realiza acabam tendo como público-alvo preferencial os atuais participantes da chamada RedeSIC e outros potenciais interessados que já estão de alguma forma atuando ou se preparando para atuar com o tema transparência da LAI, ou seja, o público participante é muito menor do que o amplo quantitativo de servidores públicos dos órgãos;
 - é comum nos órgãos haver razoável rotatividade tanto de gestores de áreas internas como de respondentes de pedidos de acesso à informação, levando à situação em que uma pessoa que não teve a oportunidade de capacitação tenha de realizar essas tarefas; e
 - os eventos de capacitação realizados pela CGU são na maioria de ocorrência única (não recorrentes) e, após o fato, embora sejam gravados, podem não ser facilmente localizáveis e possivelmente não são considerados como material para a realização de cursos e eventos para fins de planos de capacitação, licenças-capacitação etc., de modo que não alcançam gestores e servidores dos órgãos em toda sua amplitude.
180. Do exposto, considera-se que há oportunidade de melhoria na atuação da CGU no que concerne à oferta de eventos de capacitação regulares que tratem de transparência e de proteção de dados de forma integrada, voltados a um público maior de servidores públicos, potencialmente por meio de ações conjuntas com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Critérios

181. Arts. 44 e 50, § 2º, I-d, da Lei 13.709/2018 (LGPD).
182. Arts. 3º, 7º, § 2º, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
183. Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.
184. Instrução Normativa Conjunta MP-CGU 01-2016.

Evidências

185. Relacionadas no Apêndice C.

Causas

186. Foram identificadas como possíveis causas da situação encontrada:

- a. percepção dos gestores de que a priorização de eventos de capacitação em proteção de dados (LGPD) em detrimento de eventos relacionados com a transparência (LAI) seria algo natural em face da maior atualidade da legislação relativa a esse primeiro tema;
- b. baixa oferta de eventos de capacitação realizados de forma regular, recorrente, alcançando público amplo e tratando de forma integrada (conjunta) as necessidades de proteção de dados pessoais e de transparência da gestão, requeridas pela LGPD e pela LAI, respectivamente. Tal carência atinge também eventos ofertados pelo setor privado, que possuem foco incisivo na proteção de dados e não na transparência; e
- c. insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações avaliadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência da gestão e à proteção de dados pessoais, conforme relatado em outro achado.

Efeitos

- 187.** Foram identificados os seguintes efeitos reais decorrentes de ações de capacitação insuficientes ou que não balancearam ou não trataram de forma integrada os temas proteção de dados pessoais e transparência da gestão pública:
- a. maior probabilidade de utilização indevida da LGPD como hipótese de restrição de acesso a dados de interesse público, geral ou coletivo;
 - b. insuficiente utilização de técnicas de ocultação ou tarjamento de dados pessoais, levando à negação indevida de pedidos de acesso solicitados com base na LAI;
 - c. em decorrência de capacitação inadequada, elevado número de pedidos de acesso à informação indevidamente categorizados como “restritos” no Fala.Br, fato que impede a publicação desses pedidos na Internet, diminuindo a transparência sobre isso; e
 - d. impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.

Conclusão do achado

- 188.** Devido às causas diversas acima listadas, as ações de capacitação realizadas nos últimos três anos pelas organizações avaliadas tiveram foco preponderante no tema proteção de dados pessoais, baixa ênfase no tema transparência das informações de interesse público e exíguas ações envolvendo os dois temas simultaneamente, o que levou à utilização indevida da LGPD como hipótese de restrição de acesso e à não publicação de pedidos de acesso à informação na internet, impactando negativamente o fomento da cultura de transparência e o controle social
- 189.** Dessa forma, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados, bem como à CGU, consideradas as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

- 190.** Para resolver as lacunas atualmente existentes nas ações de capacitação dos servidores públicos sobre os temas transparência e proteção de dados pessoais, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, considerando a sua atribuição de promotor e indutor na transparência no âmbito de toda a administração pública federal, adote medidas, inclusive com apoio da Enap, se necessário, para aprimorar a promoção frequente de eventos de capacitação com alta visibilidade e tendo como público-alvo todos os servidores, envolvendo, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as peculiaridades e o arcabouço legal do setor público, bem como os enunciados, pareceres e guias já produzidos pela própria CGU.



191. Ainda para resolver as lacunas atualmente existentes nas ações de capacitação dos servidores públicos sobre os temas transparência e proteção de dados pessoais, a Unidade Técnica propõe **recomendar** aos órgãos fiscalizados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem medidas para realizar ou promover eventos de capacitação que envolvam, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as particularidades do setor público, as peculiaridades dos processos de trabalho da instituição e suas competências legais.
192. Espera-se que a solução desse problema gere redução da utilização indevida da LGPD como justificativa para restringir o acesso a informações de interesse público, ampliação do uso de técnicas de ocultação de dados pessoais para fins de concessão de acesso a informações e diminuição do número de pedidos de acesso categorizados como “restritos”, bem como maior segurança jurídica para os servidores públicos nas decisões atinentes aos temas transparência e proteção de dados pessoais.

Insuficiente empoderamento do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI, bem como deficiências na atuação conjunta desses dois atores

Contextualização

193. A Lei 12.527/2011, LAI, estabelece em seu art. 40 que cada órgão público deverá ter uma autoridade designada pelo dirigente máximo e a ele diretamente subordinada que exercerá as seguintes atribuições:
- I – assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;
 - II – monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;
 - III – recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e
 - IV – orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.
194. Registre-se que, até recentemente, era comum a designação do titular da ouvidoria para exercer essa função. Entretanto, essa situação mudou nos órgãos da administração direta, vez que o Decreto 11.529/2023 estabeleceu que será designado o titular da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) como autoridade responsável pelo monitoramento da LAI, conforme comandos dos §§ 1º e 4º do art. 5º dessa norma.
195. Por sua vez, a Lei 13.709/2018, LGPD, define em seu art. 5º o papel do encarregado, que é a “pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)”. Note-se que o controlador, no âmbito da LGPD, é a “pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem compete as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais”. Disso decorre que toda organização pública é controlador e deve indicar um encarregado, algo que é ressaltado também nos arts. 23 e 41 dessa norma. Conforme o § 2º desse último artigo, as atividades do encarregado consistem em:
- I – aceitar reclamações e comunicações dos titulares, prestar esclarecimentos e adotar providências;
 - II – receber comunicações da autoridade nacional e adotar providências;
 - III – orientar os funcionários e os contratados da entidade a respeito das práticas a serem tomadas em relação à proteção de dados pessoais; e
 - IV – executar as demais atribuições determinadas pelo controlador ou estabelecidas em normas complementares.
196. Fica evidente, especialmente das competências definidas para a autoridade de monitoramento da LAI no art. 40, incisos III e IV, dessa norma e nas atribuições estabelecidas para o encarregado no art. 41, III, da LGPD, que esses dois atores precisam realizar atividades voltadas à orientação de unidades e pessoas, quanto à transparência/publicidade de informações e quanto à proteção de dados pessoais, respectivamente.
197. Do exposto, verifica-se que há alto risco de que sejam estabelecidas orientações e procedimentos subjacentes que considerem apenas a visão de um desses atores, privilegiando apenas um dos temas, ou que se estabeleçam orientações conflitantes, haja vista os objetivos naturalmente opostos dos temas tratados e a provável ênfase maior de cada ator no alcance dos objetivos sob sua responsabilidade.
198. Outro risco que pode se manifestar é a organização não ouvir esses importantes atores, no âmbito de decisões tomadas por instância colegiada responsável pela governança de dados ou de informações.

- 199.** As boas práticas de gestão de riscos estabelecem que riscos com nível elevado devem ser tratados, sendo a mitigação uma opção comum de tratamento, que consiste em aplicar controles para reduzir o nível do risco a um patamar considerado razoável pela organização. Outras opções de tratamento, como evitar o risco deixando de realizar procedimentos onde ele possa se concretizar ou transferir o risco a terceiros, não se afiguram aplicáveis na gestão de informações pela administração pública.
- 200.** Dessa forma, no planejamento desta fiscalização, foram consideradas as seguintes medidas mitigatórias como possivelmente aplicáveis aos riscos em tela, e foi verificada sua existência:
- a. planejamento e realização de ações e atividades envolvendo conjuntamente a autoridade de monitoramento da LAI e o encarregado da LGPD; e
 - b. participação tanto da autoridade de monitoramento da LAI como do encarregado da LGPD como membros de instância(s) colegiada(s) de governança responsável(is) por temas relacionados com a governança de dados e a gestão de informações.
- 201.** Cumpre lembrar que o primeiro risco anteriormente citado pode não existir, caso os papéis de autoridade de monitoramento da LAI e de encarregado da LGPD sejam exercidos pela mesma pessoa. Nessa situação, a primeira medida mitigatória acima elencada obviamente não se faz necessária.
- 202.** Por fim, para o tópico tratado neste capítulo, foi solicitado às organizações avaliadas, por meio de ofícios de requisição, que informassem nomes e cargos da autoridade de monitoramento da LAI e do encarregado da LGPD, bem como: atos e normas relacionados com a designação desses dois atores e suas competências; força de trabalho disponível para apoiar essas atividades; informações sobre acumulação de outras funções ou atividades; e se há participação desses dois atores em instâncias de governança que possuem atribuições relacionadas à transparência de informações ou à proteção de dados; informações sobre atuações conjuntas desses atores.

Situação encontrada na Aneel

- 203.** Análise da resposta da Aneel (peça 104) mostra que o encarregado da LGPD foi designado em portaria de 2022 como sendo o titular da Ouvidoria. Também é informado que a autoridade de monitoramento da LAI era anteriormente exercida pela Secretaria-Geral e que a atividade passou a ser acumulada pela Ouvidoria, por haver orientação da CGU nesse sentido. No entanto, não houve ato formal específico para registrar essa última mudança.
- 204.** Portanto, no caso da Aneel, atualmente uma mesma pessoa exerce simultaneamente as atribuições de autoridade de monitoramento da LAI e de encarregado da LGPD.
- 205.** Verifica-se ainda na resposta da Aneel que há participação do encarregado no Comitê de Gestão da Informação (CGI), principal instância responsável pela governança e gestão das informações institucionais. Dessa forma, há participação nesse colegiado também da autoridade da LAI, haja vista o acúmulo dessas funções, conforme explanado.
- 206.** Contudo, deve-se observar que há previsão explícita em norma interna quanto à participação desses atores em instância de governança apenas relativamente a um deles, o encarregado, que participa do CGI.
- 207.** Caso, no futuro, a Aneel opte por atribuir as competências do encarregado de dados e da autoridade de monitoramento da LAI a pessoas ou áreas distintas, entende-se que seria importante o estabelecimento formal da necessidade da participação de ambos em colegiados que decidam sobre a governança e a gestão das informações institucionais, bem como da necessidade de realizarem ações conjuntas relacionadas à intersecção de suas competências.
- 208.** Ainda na análise da resposta da Aneel, constata-se que há pessoal alocado especificamente para apoiar as atividades de autoridade de monitoramento da LAI. Não há pessoal formalmente alocado e vinculado diretamente ao encarregado da LGPD. Contudo, esse papel conta com o apoio do Escritório de Governança de Dados.
- 209.** Em face do exposto, considera-se que os riscos descritos nos parágrafos 197-200 estão razoavelmente mitigados no âmbito da Aneel. Entretanto, considera-se que a manutenção dessa situação é frágil, devido a não existir norma ou ato estabelecendo formalmente que as competências do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI são exercidas pela mesma área interna ou pessoa. Além disso, caso haja uma nomeação de autoridade da LAI distinto do encarregado de dados, o primeiro ficaria sem representatividade no CGI.

Situação encontrada no Banco Central



210. Verifica-se na Análise da resposta do BC (peça 89) que o titular da Ouvidoria foi designado, em portaria de 2012, como responsável pelas atribuições de autoridade de monitoramento da LAI. Quanto ao encarregado da LGPD, houve voto da diretoria em 2022 estabelecendo que esse papel será desempenhado pelo coordenador do Comitê de Governança da Informação (CGI), bem como resolução definindo que ele deve ter função comissionada igual ou superior a Secretário-Executivo ou equivalente.
211. Também se verifica na resposta do BC que a autoridade de monitoramento da LAI e o encarregado da LGPD participam como membros ativos do Comitê de Integridade do Banco Central (CIBCB) e do Comitê de Governança da Informação (CGI). Nesse último colegiado, a participação da autoridade de monitoramento da LAI é como observador.
212. Em reunião realizada com os gestores do BC durante a execução da fiscalização, houve ressalva quanto à disponibilidade de recursos humanos para apoiar esses dois atores do BC na realização das atividades inerentes às suas competências, vez que a instituição está há muitos anos sem realizar concurso público (peça 113). No entanto, a equipe de fiscalização considera que o fato de o encarregado de dados ser o Secretário-Executivo da organização tende a amenizar em parte esse problema e que o fato de a autorização para realizar concurso depender de atores externos, com baixa ingerência do BC, permite desconsiderar esse ponto como risco da gestão para a análise ora realizada.
213. Do exposto, no que concerne aos riscos descritos nos parágrafos 197-200, entende-se que estão plenamente mitigados no âmbito do BC.

Situação encontrada no Ministério da Fazenda

214. Conforme se verifica na Análise da Resposta do MF (peças 77 e 78), o papel de encarregado de dados da LGPD foi designado nominalmente a uma pessoa, por meio de portaria específica. Outro ato designou a mesma pessoa também como titular da Coordenação-Geral de Proteção a Dados Pessoais, possivelmente por haver grande afinidade nas atribuições a serem desempenhadas e nos objetivos, bem como oportunidade de conjugação de esforços e de uso de recursos.
215. A resposta do MF também informa que as atribuições da autoridade de monitoramento da LAI são atualmente exercidas pelo titular da AECL, tendo em vista os comandos nesse sentido exarados no Decreto 11.529/2023 e aplicáveis aos órgãos da administração direta. Relata-se, também, que a Ouvidoria do órgão permanece prestando apoio na realização dessas atividades por meio da realização de tarefas e procedimentos diários relacionados com o fluxo ordinário dos pedidos de acesso à informação.
216. As informações na resposta do MF permitem concluir que há alocação suficiente de pessoal e demais recursos para apoiar esses dois atores na realização das atividades inerentes às suas competências.
217. Não foi informada na resposta do MF a existência de instâncias de governança da qual participem a autoridade de monitoramento da LAI ou o encarregado da LGPD. Tampouco é relatada a realização de ações conjuntas por esses dois atores.
218. Verifica-se que a Portaria - ME 4.424/2021 havia instituído no Ministério da Economia o Comitê Estratégico de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais, tendo como membros o encarregado da LGPD, representantes de importantes secretarias especiais que hoje compõem o MF e também a AECL. Isso configuraria a participação dos dois atores em comento em importante colegiado, pois o titular da AECL passou a ser a autoridade de monitoramento da LAI a partir do corrente ano, em face do Decreto 11.529/2023. Em reunião, os gestores do MF relataram que, na época do ME, havia a participação desses atores em pelo menos dois comitês.
219. Em que pese as informações do parágrafo anterior, não havia indicativos de que os referidos colegiados ou assemelhados estejam atuantes no atual MF, pois os gestores relataram na mesma ocasião que ainda estava sendo rediscutida a composição e o funcionamento dessas instâncias na nova estrutura organizacional do MF, necessidade decorrente do desmembramento do ME em diversos ministérios.
220. No entanto, conforme informado nos comentários dos gestores à versão preliminar deste relatório (Apêndice D), no decorrer da execução da fiscalização, foi instituído, por meio da Portaria - SE/MF 1.060/2024, o Comitê de Governança Digital, Segurança da Informação e Proteção de Dados Pessoais do Ministério da Fazenda (CGSP/MF), o qual conta com a participação do encarregado pelo tratamento de dados pessoais, da AECL e da Ouvidoria, bem como de representante de cada órgão que integra o MF.
221. Dessa forma, entende-se que atualmente o MF está apenas parcialmente exposto aos riscos descritos nos parágrafos 197-200.

Situação encontrada no Ministério da Saúde

- 222.** Análise da resposta do MS (peças 52 e 71) mostra que a autoridade de monitoramento da LAI estava atribuída à Ouvidoria, tendo sido recentemente transferida ao titular da AEI, conforme requerido pelo Decreto 11.529/2023.
- 223.** As informações prestadas pelo MS, confirmadas em reunião realizada com os gestores, indicam que a Ouvidoria permanece apoiando a autoridade de monitoramento da LAI no que concerne às atividades operacionais relacionadas com o atendimento de pedidos de acesso à informação. A Ouvidoria contava com quarenta pessoas, sendo sete para as tarefas específicas do Serviço de Informação ao Cidadão, onde se inserem os pedidos de acesso. Já a AEI é estrutura que contava com dezoito pessoas, para a realização do conjunto de todas as atribuições dessa área.
- 224.** Na resposta do MS também se verifica que a atual encarregada da LGPD foi designada nominalmente por meio de portaria em maio/2023 e também acumula a função de Coordenadora-Geral de Demandas de Órgãos Externos de Informação e Saúde Digital e auxilia na assessoria jurídica do Gabinete da Secretaria de Informação de Saúde Digital, atividades que não têm ligação com as atribuições normais de um encarregado.
- 225.** Ainda nessa resposta, foi informado que o pessoal diretamente subordinado à encarregada para apoiar na realização das suas competências eram apenas duas pessoas, que teriam também outras atribuições. Contudo, em reunião posterior com os gestores, essa informação foi atualizada, tendo sido relatado que estava em andamento a alocação de mais três pessoas para auxiliar nessas tarefas.
- 226.** Cumpre registrar que também foi relatado em reunião com os gestores que, em 2022, o papel de encarregado havia sido atribuído a um assessor ligado diretamente ao ministro, conforme previsto no documento “Programa de Governança em Privacidade”. Porém, essa estruturação não é mais adotada. Nessa reunião, a encarregada manifestou opinião de que, embora algum nível maior de proximidade seria útil, não haveria necessidade desse contato direto com a mais alta autoridade.
- 227.** No que concerne à participação do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI como membros de instâncias de governança, constata-se, das informações registradas na resposta e das colhidas em reuniões, que não há previsão normativa nesse sentido no MS.
- 228.** Sobre atuações conjuntas desses dois atores, foi relatada uma única e recente ação, relacionada com a revisão de minuta de portaria para regulamentar a implementação da LAI no ministério.
- 229.** Em face do exposto, considera-se que o MS possui alta exposição aos riscos descritos nos parágrafos 197-200, devido à ausência de participação conjunta do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI em colegiados relevantes e à quase nula realização de ações conjuntas envolvendo esses dois atores, bem como pelo fato de que a atual encarregada não dirige uma unidade ou área interna formalmente estruturada para esse fim.

Situação encontrada na Secretaria Especial da Receita Federal

- 230.** Verifica-se, da análise da resposta da RFB (peças 60 e 61), que a organização designou nominalmente servidora como encarregada de dados da LGPD, a qual também exerce atualmente a função de chefe da Ouvidoria.
- 231.** Na resposta recebida, foi informado que, por questões de governança, a autoridade de monitoramento da LAI foi instituída apenas no nível do ministério superior, no caso o MF. Em reunião com os gestores, foi relatada a interpretação de que o art. 40 da Lei 12.527/2011 apenas exigiria a designação dessa autoridade para órgão em sentido estrito, sendo a RFB uma secretaria-especial. Conforme antes explanado, o titular da AEI detém essa atribuição no âmbito do ministério.
- 232.** Registre-se que, também em reunião com os gestores, relatou-se que a Ouvidoria da RFB presta apoio à autoridade de monitoramento da LAI por meio da operacionalização das atividades relativas aos pedidos de acesso à informação, situação análoga à que ocorre no próprio ministério.
- 233.** Ainda na resposta da RFB, foi informado que não são realizadas ações conjuntas envolvendo o encarregado da LGPD e a autoridade de monitoramento da LAI do ministério. Em face do exposto no parágrafo anterior, também não é prevista a participação do encarregado da RFB e da autoridade de monitoramento da LAI (do ministério) como membros em instâncias colegiadas de governança.



- 234.** Relativamente à suficiência dos recursos alocados, informou-se na resposta a existência de duas pessoas que apoiam a encarregada na realização das suas atribuições específicas. Porém, houve manifestação em reunião da encarregada de dados de que seria necessário ter equipe suficiente (maior) para essas demandas.
- 235.** Dessa forma, considera-se que a RFB possui exposição média aos riscos descritos nos parágrafos 197-200. É positiva a alocação formal da mesma pessoa para exercer as competências de encarregado da LGPD e para chefiar a Ouvidoria. Porém, há desafios na alocação de recursos e pelo fato de que o Ouvidor da RFB não tem as competências plenas da autoridade de monitoramento da LAI, função formalmente designada apenas para o MF como um todo. Disso resultam dificuldades de comunicação e de priorização de ações, bem como na baixa influência da encarregada da RFB em decisões tomadas centralizadamente no âmbito do MF, inclusive em colegiados do ministério.

Critérios

- 236.** Arts. 5º, 23 e 41 da Lei 13.709/2018 (LGPD).
- 237.** Art. 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
- 238.** Arts. 67 e 68 do Decreto 7.724/2012.
- 239.** Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.
- 240.** Instrução Normativa Conjunta - MP-CGU 1/2016.

Evidências

- 241.** Relacionadas no Apêndice C.

Causas

- 242.** Foi identificada como possível causa da situação encontrada a insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações avaliadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência da gestão e à proteção de dados pessoais, conforme relatado em outro achado.

Efeitos

- 243.** Identificam-se como possíveis efeitos da situação encontrada:
- a. risco de que sejam estabelecidas diretrizes e procedimentos internos que considerem apenas a visão e as prioridades do encarregado da LGPD ou da autoridade de monitoramento da LAI, ou ainda que se estabeleçam orientações e práticas conflitantes, haja vista os objetivos naturalmente opostos dos temas que constituem as competências desses atores; e
 - b. tomada de decisões por instâncias colegiadas da organização sem a necessária escuta desses importantes atores.

Conclusão do achado

- 244.** Devido à insuficiente avaliação de riscos, ocorreu insuficiente empoderamento do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI, bem como ausência de atuação conjunta desses atores, o que levou a possível desequilíbrio entre a proteção de dados pessoais (LGPD) e a necessidade de transparência (LAI), com impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.
- 245.** Dessa forma, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados



- 246.** Para resolver a ausência de participação conjunta em colegiados do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI no MF, bem como aprimorar a arquitetura institucional adotada, a Unidade Técnica propõe **recomendar** ao órgão, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- avalie a possibilidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de designar Autoridade de Monitoramento da LAI em cada secretaria que tenha característica de órgão especializado cuja estrutura e competências estão definidas em regimento próprio, a exemplo da RFB; e
 - avalie a possibilidade de incluir o encarregado de dados da RFB e o titular da Ouvidoria da RFB ou outro que eventualmente venha a exercer o papel de autoridade de monitoramento da LAI como membros dos colegiados que tenham poder decisório sobre a governança e a gestão das informações institucionais, assim como os atores que tenham atribuições equivalentes na STN e em outras relevantes secretarias vinculadas ao ministério, ainda que apenas na qualidade de participantes consultivos.
- 247.** Espera-se que a solução desse problema promova uma governança de informações mais integrada e eficaz no Ministério da Fazenda, reforçando o equilíbrio entre a transparência e a proteção de dados pessoais.
- 248.** Para resolver a ausência de participação conjunta do encarregado de dados e da autoridade de monitoramento da LAI em ações e colegiados relevantes no MS, bem como a falta de empoderamento do responsável pela LGPD, a Unidade Técnica propõe **recomendar** ao órgão, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- estabeleça formalmente a necessidade da participação do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI em colegiados que decidam sobre a governança e a gestão das informações institucionais, bem como defina a necessidade de realizarem ações conjuntas relacionadas à intersecção de suas competências; e
 - avalie a possibilidade de atribuir ao encarregado da LGPD a chefia de área interna especialmente estruturada e com recursos para esse fim, ou de área com afinidade de competências, bem como avalie os riscos da acumulação de responsabilidades distintas por esse ator.
- 249.** Espera-se que a solução desses problemas contribua para a criação de um ambiente de governança de informações mais robusto e alinhado com os princípios de transparência e de proteção de dados pessoais no Ministério da Saúde.

Lacunas na atuação do sistema de controle interno governamental em ações voltadas à avaliação da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais

Contextualização

- 250.** Por ser tema abordado adiante, cabe inicialmente esclarecer que o modelo de três linhas é boa prática promovida pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA), organização reconhecida internacionalmente, e que as linhas (de defesa) tratam da atuação das instâncias de governança e de gestão de uma organização com vistas a bem realizar o controle interno, que é o conjunto de processos criados para oferecer confiança razoável sobre o atingimento dos objetivos institucionais.
- 251.** Nesse modelo, a primeira linha é exercida pelos gestores que planejam e executam a entrega de produtos e serviços, sendo responsável por identificar, avaliar e gerenciar riscos e implementar controles. A segunda linha é realizada por especialistas que prestam apoio, monitoramento e questionamento aos papéis da primeira linha. A terceira linha é a da auditoria interna, que presta avaliação e assessoria independente e objetiva sobre a adequação e a eficácia da governança e da gestão de riscos.
- 252.** O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI) está estabelecido nos arts. 70 e 74 da Constituição Federal/1988 e é disciplinado pela Lei 10.180/2001, pelo Decreto 3.591/2000, e pela Instrução Normativa CGU 3/2017 (IN-CGU-3/2017).
- 253.** Entre as atribuições definidas para o SCI pela Lei 10.180/2001 e pelo Decreto 3.591/2000 está “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal” entre outras responsabilidades.
- 254.** De acordo com essas normas, as atividades primárias inerentes a essas atribuições competem ao órgão central, que é a CGU, aos órgãos e unidades setoriais, bem como às auditorias internas singulares dos órgãos e entidades da administração indireta. Segundo a IN-CGU-3/2017 e a IN-CGU-13/2020, essas instâncias e estruturas são Unidades de

Auditoria Interna Governamental (UAIG), as quais realizam auditoria interna governamental em sentido estrito e situam-se na terceira linha de defesa, de modo a prestar serviços de avaliação e de consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e de objetividade, bem como com independência na atuação.

- 255.** Ainda de acordo com as normas citadas, encontram-se no apoio às atividades de auditoria interna governamental do SCI as Assessorias Especiais de Controle Interno (AECI) dos ministérios, vinculadas diretamente ao respectivo ministro. Segundo a IN-CGU-3/2017, essas assessorias integram a segunda linha de defesa e podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas definidas pelas próprias organizações.
- 256.** As AECI, no desempenho das funções de apoio à atuação do sistema de controle interno, devem observar as orientações normativas do órgão central e exercer suas atividades em conformidade com os princípios estabelecidos na IN-CGU-3/2017, conforme estabelece o item 29 dessa instrução normativa.
- 257.** Recentemente, o Decreto 11.529/2023, atribuiu às AECI também a responsabilidade pela coordenação, monitoração e supervisão da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal no âmbito das respectivas organizações, como se verifica nos arts. 5º e 8º dessa norma. Além disso, o decreto designa o titular da AECI como autoridade responsável pelo monitoramento da LAI nos órgãos da administração direta, conforme comandos dos §§ 1º e 4º do art. 5º da norma.
- 258.** No contexto das cinco organizações avaliadas nesta fiscalização, as instâncias primárias e de apoio ao sistema de controle interno são:
 - a. Aneel: unidade de auditoria interna, organizada e regida de acordo com a Norma de Organização 50/2019, publicada como anexo da Portaria 6.659/2021;
 - b. BC: unidade de auditoria interna, submetida à Política de Auditoria Interna do Banco Central do Brasil, conforme disposto na Resolução BCB 347/2023;
 - c. MF: Assessoria Especial de Controle Interno, submetida à legislação citada na subseção de contextualização deste achado, bem como ao estabelecido no art. 8º do Anexo I do Decreto 11.344/2023, que estabelece a estrutura regimental do ministério;
 - d. MS: Assessoria Especial de Controle Interno, submetida à legislação citada na subseção de contextualização deste achado, bem como ao estabelecido no art. 10 do Anexo I do Decreto 11.358/2023, que estabelece a estrutura regimental do ministério; e
 - e. RFB: Coordenação-Geral de Auditoria Interna e Gestão de Riscos (Audit/RFB), instituída pela Portaria ME 284/2020, que estabelece o regimento interno dessa secretaria especial, e à qual compete “gerenciar as atividades relativas à realização de auditoria interna, à gestão de riscos institucionais e ao atendimento aos órgãos de controle”.
- 259.** Note-se que a Audit/RFB é caso especial de estrutura de apoio ao sistema de controle interno. Não é uma AECI, pois não se vincula diretamente ao Ministro de Estado, mas ao Secretário-Especial da RFB. Trata-se de estrutura necessária, em face do tamanho, das relevantes atribuições e das especificidades dessa secretaria e que se insere na previsão do item 13 da IN-CGU-3/2017, que diz que as AECI “podem ter sua atuação complementada por outras estruturas específicas definidas pelas próprias organizações”.

Situação encontrada

- 260.** Por meio de ofícios de requisição, foi solicitado às organizações avaliadas que enviassem lista de ações realizadas pelas áreas de controle interno nos últimos três anos com o objetivo de avaliar o atendimento da organização às normas de transparência e/ou de proteção de dados pessoais. Em reuniões realizadas com os gestores, foi explanado que esse quesito dizia respeito à atuação das AECI ou das unidades de auditoria interna, conforme o caso de cada instituição.
- 261.** Análise da resposta da Aneel (peças 104 e 105), aponta que foi realizada pela auditoria interna uma avaliação, em 2021, quanto à implantação do Programa de Governança em Privacidade da instituição, cujo foco é a conformidade com a LGPD e a proteção de dados pessoais.
- 262.** Conforme análise da resposta do BC (peça 89), não foram formalmente incluídas ações com o referido escopo nos planos de auditoria dos últimos três anos. Foram realizadas avaliações de conformidade com o objetivo de verificar o grau de aderência a normas em geral, não especificamente sobre os temas em comento, e para avaliar controles internos referentes às obrigações relevantes.



- 263.** Analisada a resposta do MF (peças 54, 74, 78 e 81), verifica-se que o posicionamento desse ministério é que a AECl não teria competência para realizar avaliações sobre o cumprimento de normas.
- 264.** A análise da resposta do MS (peças 52 e 71) mostra que não houve manifestação quanto a essa solicitação e, a partir de informações obtidas nas reuniões com os gestores, conclui-se não ter havido atuação nesse sentido.
- 265.** De acordo com o registrado na análise da resposta da RFB (peça 56), as avaliações são realizadas por macroprocessos de trabalho e processos subjacentes e os temas proteção de dados e transparência podem ser usados como critérios. Informam que foi realizada uma auditoria, cujo objetivo era “Avaliar a fidedignidade dos dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)”, a qual teve a LGPD como um dos critérios utilizados.
- 266.** Do exposto, constata-se que, em todas as organizações avaliadas, não houve ações das AECl e das auditorias internas (segunda e terceira linhas de defesa respectivamente) tendo por objetivo avaliar especificamente o cumprimento da legislação de transparência (LAI) ou a eficiência, eficácia e efetividade das práticas e controles adotados relativamente a esse tema.
- 267.** Também se observa que não foram realizadas avaliações específicas quanto ao cumprimento da legislação sobre a proteção de dados pessoais (LGPD) e das práticas e controles adotados concernentes a esse tema, com exceções pontuais, como foi o caso relatado de uma avaliação realizada na Aneel e outra realizada na RFB.
- 268.** A mencionada avaliação realizada pela auditoria interna da Aneel teve como objeto o planejamento e a execução das etapas iniciais do Programa de Governança em Privacidade (PGP) da instituição. O envolvimento da 3ª linha em iniciativas abrangentes e críticas como essa, desde a concepção, é fato positivo que merece registro.
- 269.** Com as devidas vênias, discorda-se do entendimento dos gestores do MF de que a AECl do órgão não teria competência para realizar avaliações sobre o cumprimento de normas, haja vista todo o arcabouço legal citado na contextualização deste achado quanto às atribuições das AECl, as atividades de segunda linha de defesa definidas no modelo do IIA e as abrangentes competências definidas no art. 8º do Anexo I do Decreto 11.344/2023.
- 270.** Ainda que uma assessoria tenha menor autonomia que uma auditoria interna, entende-se que, para bem realizar o amplo escopo das suas competências, necessita realizar atividades de avaliação do tipo suscitado, mesmo que em nível prospectivo. Ademais, avaliações também podem ser realizadas tendo por objetivo verificar a qualidade e a efetividade de práticas operacionais e controles planejados ou implementados, não apenas o aspecto formal de cumprimento de normas, como foi suposto.

Critérios

- 271.** Arts. 44 e 50, § 2º, I-d, da Lei 13.709/2018 (LGPD).
- 272.** Arts. 3º, 7º, § 2º, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
- 273.** Arts. 4º a 9º do Decreto 11.529/2023.
- 274.** Decreto 3.591/2000.
- 275.** Instrução Normativa - CGU 3/2017.
- 276.** Instrução Normativa - CGU 13/2020.

Evidências

- 277.** Relacionadas no Apêndice C.

Causas

- 278.** São possíveis causas da situação encontrada:

- a. falta de priorização institucional do tema, possivelmente devido às peculiaridades organizacionais inerentes ao setor público, nos quais as atividades de auditoria interna estão intimamente ligadas às prioridades do administrador maior, ao contrário do setor privado, onde há maior independência dessa unidade, que fica ligada, em geral, ao conselho de administração, colegiado que não realiza ações executivas. No caso específico da Assessoria Especial de Controle Interno, há o agravante de que constituem uma segunda linha, diferentemente das auditorias internas, as quais são a terceira linha, em tese com mais independência, conforme descrito na IN-CGU-13/2017;
- b. ausência de iniciativas e ações estabelecidas e coordenadas pela CGU para fomentar a realização de avaliações e monitoramentos de riscos pelas unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios, relativamente ao atendimento da legislação concernente à transparência das informações de interesse público e à proteção de dados pessoais, bem como à eficiência das práticas adotadas; e
- c. recente assunção, pelos Assessores Especiais de Controle Interno, da atribuição como autoridade de monitoramento da LAI, previsão do Decreto 11.529/2023, ocasionando um período de adaptação para a reorganização das atividades do setor. Porém, essa causa somente pode ser vinculada à situação encontrada de 2023 em diante.

Efeitos

279. Como efeitos potenciais da situação encontrada, identificam-se os seguintes:

- a. maior probabilidade de desconhecimento da organização quanto a riscos e impactos não identificados relacionados a eventuais situações de não conformidade à legislação e às boas práticas que tratam da proteção de dados pessoais ou da transparência das informações de interesse público;
- b. maior probabilidade de desconhecimento da organização quanto a riscos e impactos não identificados decorrentes da eventual utilização de controles insuficientes, inapropriados ou inefetivos para assegurar níveis adequados de proteção de dados pessoais e de transparência das informações de interesse público;
- c. maior probabilidade de a organização incorrer nos efeitos dos demais achados descritos neste relatório; e
- d. eventual impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.

Conclusão do achado

- 280.** Devido às causas diversas acima elencadas, ocorreu insuficiente avaliação de conformidade, de efetividade de controles e de riscos pelas áreas das organizações fiscalizadas que integram ou apoiam o sistema de controle interno governamental, relativamente às iniciativas, ações e práticas institucionais atinentes à transparência das informações de interesse público e à proteção de dados pessoais, o que levou a deficiências em normas, diretrizes, orientações e práticas internas, com potencial impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.
- 281.** Dessa forma, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes, entende-se necessário propor recomendações aos órgãos fiscalizados, bem como à CGU, consideradas as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental e sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo federal.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

- 282.** Para resolver a baixa avaliação de iniciativas, ações e práticas atinentes à transparência das informações de interesse público e à proteção de dados pessoais pelas organizações fiscalizadas, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, estabeleça e coordene a realização de iniciativas e ações envolvendo as unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios com o objetivo de, nessas organizações, avaliar e monitorar riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar.



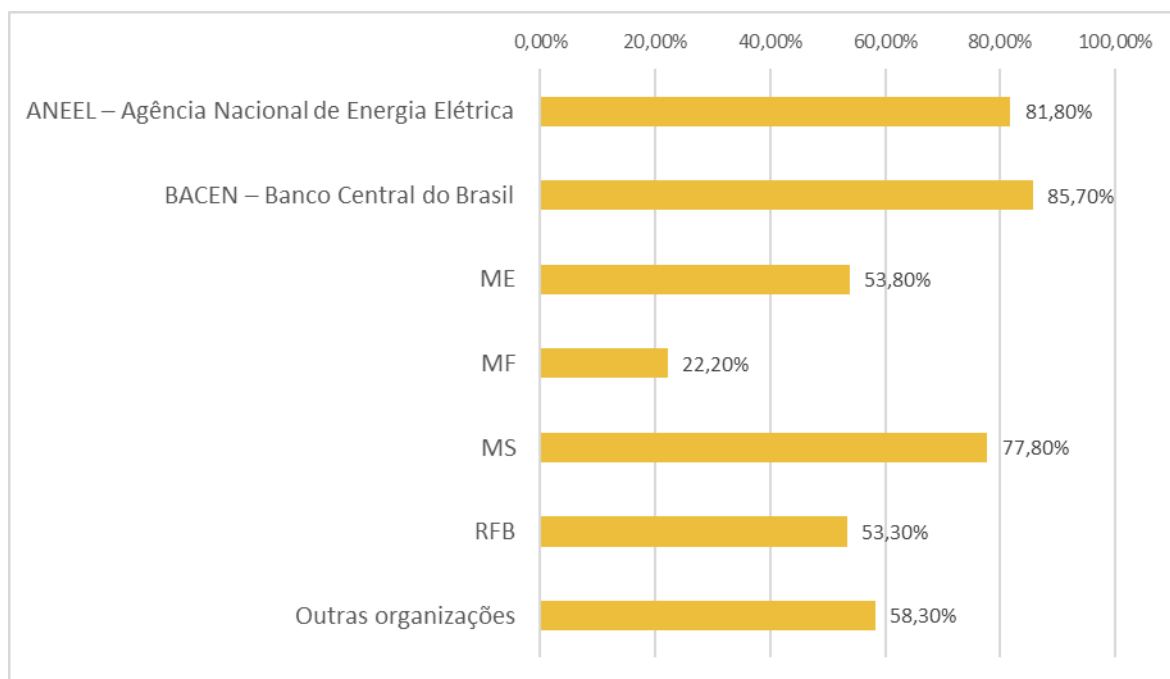
283. Espera-se que a solução desse problema gere um aumento na eficiência e eficácia das práticas e controles adotados para assegurar a transparência das informações de interesse público e a proteção de dados pessoais, contribuindo para o fomento da cultura de transparência e do controle social.
284. Para resolver a falta de atuação das unidades de controle interno das organizações fiscalizadas no sentido de avaliar e de monitorar riscos de transparência e de proteção de dados pessoais, a Unidade Técnica propõe **recomendar** aos órgãos fiscalizados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no planejamento das atividades das unidades responsáveis pelo sistema de controle interno e pelo programa de integridade da instituição, incluam ações relacionadas com avaliações e monitoramento de potenciais riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar, incluindo avaliação quanto à efetividade das medidas e práticas operacionais implementadas, não se restringindo apenas a verificar a expedição de normas internas.
285. Espera-se que a solução desse problema acarrete uma redução na probabilidade de desconhecimento da organização quanto a riscos e impactos relacionados a eventuais situações de não conformidade à legislação e às boas práticas que tratam da proteção de dados pessoais e da transparência das informações de interesse público.

Falhas na categorização de pedidos de acesso à informação como "restrito" no sistema Fala.BR

Situação encontrada

286. Como parte dos procedimentos planejados para esta fiscalização, foi realizada análise dos pedidos de acesso à informação registrados no Fala.BR a partir de 1º/1/2019 até 11/7/2023. Esse sistema também é utilizado para registrar as manifestações de ouvidoria, conforme previsto no Decreto 9.492/2018.
287. Na fase de preparação para tal procedimento, a equipe de fiscalização realizou reuniões com representantes da CGU, que informaram que a base de dados dos pedidos de acesso que se encontra disponível a potenciais interessados na internet não é completa, por existirem pedidos que são categorizados como “restritos”, em face das informações nele contidas. Em vista disso, fez-se requisição à CGU para envio da base de dados integral, contendo todos os pedidos de acesso à informação registrados.
288. Importante informação obtida já nas etapas iniciais da análise foi que 30,8% dos pedidos de acesso do período avaliado estavam categorizados como “restrito”, ou seja, quase um terço das solicitações não são tornadas públicas na internet para conhecimento da sociedade.
289. Avaliação subsequente sobre amostra estatística dos pedidos negados categorizados como “restritos” e cujas informações solicitadas possuem interesse coletivo ou geral revelou que a maior parte deles poderia ter sido tornado público, pois não foram encontrados, no conjunto de informações do pedido ou da resposta, elementos que justificassem a medida restritiva imposta. Essa situação está resumida no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Percentuais de pedidos negados de interesse coletivo ou geral rotulados pelos órgãos como “restritos” no Fala.BR, mas que poderiam ser tornados públicos



Fonte: elaboração pela equipe de fiscalização

- 290.** Verifica-se que o MF foi a única organização em que o percentual de pedidos indevidamente categorizados como “restritos” ficou abaixo de 50%, mas ainda com o valor razoavelmente alto de 22,2%.
- 291.** Detalhes adicionais sobre a situação encontrada e os procedimentos realizados na análise dos pedidos encontram-se no Apêndice B, com resultados concernentes a este achado consignados na Tabela 1 e na Tabela 13.

Critérios

- 292.** Arts. 3º, 7º, § 2º, 10 a 14, 31 e 40 da Lei 12.527/2011 (LAI).
- 293.** Arts. 11 a 20, 55, 57, 58, III, 67 e 68 do Decreto 7.724/2012.
- 294.** Arts. 4º a 9º, 16 e 17 do Decreto 11.529/2023.

Evidências

- 295.** Relacionadas no Apêndice C.

Causas

- 296.** As principais possíveis causas identificadas para este achado, foram:
- deficiências em orientações normativas ou capacitação insuficiente para que os respondentes dos pedidos de acesso (pontos focais) avaliem adequadamente a necessidade de restrição de acesso às informações constantes do próprio pedido, de eventuais anexos e da resposta, conforme relatado em outros achados.
 - facilidade para o respondente categorizar o pedido como “restrito” no Fala.BR, sem a necessidade de registrar justificativas nem especificar quais dados específicos presentes no pedido ou na resposta supostamente demandariam a restrição de acesso; e



- c. mistura indevida de documentos contendo dados de identificação pessoal do solicitante e procurações com outros anexos do pedido no Fala.BR.

Efeitos

- 297.** Foram identificados os seguintes efeitos reais decorrentes do elevado percentual de pedidos de acesso incorretamente classificados como “restrito”:
- grande quantidade de pedidos de acesso a informações de interesse coletivo ou geral não é publicada na internet para conhecimento dos cidadãos e demais potenciais interessados; e
 - impacto negativo nos objetivos estabelecidos na LAI relativos ao fomento da cultura de transparência e do controle social.

Conclusão do achado

- 298.** Devido a deficiências em orientações normativas e no sistema Fala.BR, ocorreu elevado número de pedidos de acesso indevidamente categorizados como “restrito” nesse sistema, o que levou à não publicação dessas solicitações na internet, impactando negativamente o fomento da cultura de transparência e o controle social.
- 299.** Dessa forma, com vistas à correção dos problemas identificados e futura prevenção de casos semelhantes, entende-se necessário propor recomendações à CGU, consideradas as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental.

Propostas de encaminhamento e benefícios esperados

- 300.** Para resolver a não publicação na internet de grande número de pedidos de acesso a informações de interesse coletivo ou geral por estarem desnecessariamente categorizados como “restrito”, a Unidade Técnica propõe **recomendar** à CGU, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que realize ajustes no sistema Fala.BR para que:
- a rotulação dos pedidos de acesso à informação como “restrito” exija a impositiva de justificativa pelo servidor responsável por tal procedimento, na qual sejam indicadas expressamente quais são as informações que precisam ser protegidas; e
 - os documentos acessórios que tenham identificação pessoal do solicitante ou de terceiros sejam devidamente separados no sistema, de modo a não serem considerados como parte do pedido para fins de publicação na internet, a exemplo de procurações, visando à redução da necessidade de categorizar como “restritos” pedidos que contenham documentos desse tipo.
- 301.** Espera-se que a solução desse problema gere redução significativa da quantidade de pedidos de acesso rotulados pelos órgãos como “restrito” e, consequentemente, ampliação em igual proporção do número de pedidos de acesso publicados na internet para conhecimento de potenciais interessados, promovendo assim a cultura de transparência e do controle social.

Conclusão

- 302.** A presente fiscalização avaliou se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantirem, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais.
- 303.** As principais deficiências encontradas nas organizações fiscalizadas – Aneel, Banco Central, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde e Receita Federal – foram:



- a. normas e orientações possuem maior ênfase em proteção de dados do que em transparência das informações e não tratam dos temas de forma integrada;
 - b. necessidade de maior padronização quanto ao uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais;
 - c. falta de equilíbrio das ações de capacitação na abordagem dos temas da transparência pública e da proteção de dados pessoais, deixando de tratar dos dois temas de forma integrada;
 - d. insuficiente empoderamento do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI, bem como deficiências na atuação conjunta desses dois atores;
 - e. lacunas na atuação do sistema de controle interno governamental em ações voltadas à avaliação da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais; e
 - f. falhas na categorização de pedidos de acesso à informação como "restrito" no sistema Fala.BR.
- 304.** De maneira a mitigar as causas dos problemas levantados, foram propostas recomendações que envolvem o aprimoramento das diretrizes e normas, o aumento de oferta de capacitações adequadas, a melhoria da atuação conjunta do encarregado de dados e da autoridade de monitoramento da LAI, a ampliação das ações do sistema de controle interno governamental e o aperfeiçoamento do sistema Fala.BR.
- 305.** Como benefícios esperados desta fiscalização, pode-se citar o aumento da segurança jurídica na atuação dos servidores e gestores públicos, a diminuição dos casos de uso inadequado da LGPD como causa de negativa de pedidos de acesso à informação, a redução da divulgação indevida de dados pessoais em transparência ativa e passiva, culminando no aumento na cultura da transparência e do controle social.

Proposta de encaminhamento

- 306.** Diante do exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Relator Min. Aroldo Cedraz, com as propostas a seguir.
- 307. Recomendar** à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e tendo em vista as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental estabelecidas no art. 41 da LAI, nos arts. 68-69 do Decreto 7.724/2012 e nos arts. 5º a 7º do Decreto 11.529/2023, bem como considerando-se as competências de órgão central do Sistema de Controle Interno estabelecidas nos arts. 8º e 20 do Decreto 3.591/2000, que:
- a. produza orientações destinadas à Administração Pública Federal que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, dando especial ênfase nos seguintes aspectos:
 - i. transparência passiva e transparência ativa;
 - ii. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;
 - iii. orientações gerais para realizar e registrar a realização dos testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023; e
 - iv. orientações específicas quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;
 - b. expeça e divulgue amplamente orientações às organizações públicas quanto à eventual retirada de informações publicadas em transparência ativa, em especial para aquelas de maior relevância e interesse público, de modo a exigir razoável envolvimento da sociedade no processo de discussão, além da exigência de justificativa com fundamentação específica e adequada para a prática desse ato;
 - c. elabore orientações gerais a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, especialmente para temas transversais e comuns das organizações públicas, a exemplo de licitações, contratos e gestão de recursos humanos, contendo, no mínimo:


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

- i. informações específicas que precisam ser protegidas;
 - ii. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e
 - iii. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.
- d. considerando a sua atribuição de promotor e indutor na transparência no âmbito de toda a administração pública federal, adote medidas, inclusive com apoio da Enap, se necessário, para aprimorar a promoção frequente de eventos de capacitação com alta visibilidade e tendo como público-alvo todos os servidores, envolvendo, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as peculiaridades e o arcabouço legal do setor público, bem como os enunciados, pareceres e guias já produzidos pela própria CGU;
- e. na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, estabeleça e coordene a realização de iniciativas e ações envolvendo as unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios com o objetivo de, nessas organizações, avaliar e monitorar riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar;
- f. realize ajustes no sistema Fala.BR para que:
 - i. a rotulação dos pedidos de acesso à informação como "restrito" exija a impositação de justificativa pelo servidor responsável por tal procedimento, na qual sejam indicadas expressamente quais são as informações que precisam ser protegidas; e
 - ii. os documentos acessórios que tenham identificação pessoal do solicitante ou de terceiros sejam devidamente separados no sistema, de modo a não serem considerados como parte do pedido para fins de publicação na internet, a exemplo de procurações, visando à redução da necessidade de categorizar como "restritos" pedidos que contenham documentos desse tipo.

308. Recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, ao Banco Central do Brasil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

- a. produzam orientações complementares às da CGU, que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, com especial atenção e ênfase quanto aos seguintes aspectos:
 - i. transparência passiva e transparência ativa;
 - ii. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais;
 - iii. orientações quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023.
- b. elaborem orientações complementares às eventuais publicações da CGU e da ANPD a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, contendo, no mínimo:
 - i. informações específicas que precisam ser protegidas;
 - ii. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e
 - iii. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.
- c. adotem medidas para tornar efetiva a comunicação quanto às orientações sobre o uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, a exemplo da adoção de múltiplos canais de divulgação e do envolvimento de todos os níveis hierárquicos da organização;
- d. adotem medidas para realizar ou promover eventos de capacitação que envolvam, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais,


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

considerando as particularidades do setor público, as peculiaridades dos processos de trabalho da instituição e suas competências legais;

- e. no planejamento das atividades das unidades responsáveis pelo sistema de controle interno e pelo programa de integridade da instituição, incluam ações relacionadas com avaliações e monitoramento de potenciais riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar, incluindo avaliação quanto à efetividade das medidas e práticas operacionais implementadas, não se restringindo apenas a verificar a expedição de normas internas.

309. Recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que ampliem a produção de Inventários de Dados Pessoais e de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, com vistas a subsidiar a elaboração de orientações que auxiliem na ponderação entre a proteção de dados pessoais e a transparência de informações públicas ao tomar decisões no âmbito de processos de trabalho específicos, inclusive no atendimento de pedidos de acesso à informação.

310. Recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

- a. avalie a possibilidade de incluir o encarregado de dados da RFB e o titular da Ouvidoria da RFB ou outro que eventualmente venha a exercer o papel de autoridade de monitoramento da LAI como membros dos colegiados que tenham poder decisório sobre a governança e a gestão das informações institucionais, assim como os atores que tenham atribuições equivalentes na STN e em outras relevantes secretarias vinculadas ao ministério, ainda que apenas na qualidade de participantes consultivos; e
- b. avalie a possibilidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de designar Autoridade de Monitoramento da LAI em cada secretaria que tenha característica de órgão especializado cuja estrutura e competências estão definidas em regimento próprio, a exemplo da RFB.

311. Recomendar ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

- a. estabeleça formalmente a necessidade da participação do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI em colegiados que decidam sobre a governança e a gestão das informações institucionais, bem como defina a necessidade de realizarem ações conjuntas relacionadas à intersecção de suas competências; e
- b. avalie a possibilidade de atribuir ao encarregado da LGPD a chefia de área interna especialmente estruturada e com recursos para esse fim, ou de área com afinidade de competências, bem como avalie os riscos da acumulação de responsabilidades distintas por esse ator.

312. encaminhar cópia deste relatório e do acórdão decorrente desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem:

- a. ao Ministério da Fazenda; à Receita Federal do Brasil; ao Ministério da Saúde; à Agência Nacional de Energia Elétrica; e ao Banco Central do Brasil;
- b. à Controladoria Geral da União;
- c. à Autoridade Nacional de Proteção de Dados;
- d. à Frente Parlamentar Mista pela Transparência Pública;
- e. à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;
- f. à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, entidade coordenadora do Programa Nacional de Transparência Pública; e
- g. às organizações da sociedade civil Transparência Brasil, *Open Knowledge* Brasil e Fiquem Sabendo.

313. Nos termos do art. 17, §2º da Resolução - TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de **monitorar as recomendações** contidas nos parágrafos 307 a 311 deste relatório.

314. Arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional com objetivo de avaliar se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantir, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais, à luz da LGPD e do art. 31 da LAI.

2. A fiscalização foi aprovada pelo Acórdão 91/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, com objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública no tocante ao necessário equilíbrio entre acesso à informação e proteção de dados pessoais.
3. Visando isso, o escopo da fiscalização abrangeu a avaliação da governança e da gestão dos processos de trabalho relacionados com a proteção das informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, bem como da divulgação das informações de interesse geral ou coletivo produzidas ou custodiadas pelas organizações públicas fiscalizadas.
4. As constatações da auditoria foram as seguintes:
 - i) Normas e orientações possuem maior ênfase em proteção de dados do que em transparência das informações e não tratam dos temas de forma integrada;
 - ii) Necessidade de maior padronização quanto ao uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais;
 - iii) Falta de equilíbrio das ações de capacitação na abordagem dos temas da transparência pública e da proteção de dados pessoais, deixando de tratar dos dois temas de forma integrada;
 - iv) Insuficiente empoderamento do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI, bem como deficiências na atuação conjunta desses dois atores;
 - v) Lacunas na atuação do sistema de controle interno governamental em ações voltadas à avaliação da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais; e
 - vi) Falhas na categorização de pedidos de acesso à informação como “restrito” no sistema Fala.BR.
5. Ao refletir sobre a relação entre transparência e proteção de dados pessoais, é essencial destacar que o conflito entre esses dois princípios é, em grande parte, aparente. Na prática, ambos são de suma importância e não deveriam ser vistos como obstáculos um ao outro. Enquanto a transparência é fundamental para garantir a *accountability*, a proteção de dados pessoais, por outro lado, é fundamental para salvaguardar a privacidade e os direitos dos cidadãos.
6. Contudo, é necessário reconhecer que a introdução de novas legislações em ambas as áreas tem gerado um movimento pendular, onde, em determinados momentos, a ênfase em uma delas pode resultar no detrimento da outra.
7. Embora a Constituição, no artigo 37, já consagrasse a publicidade como um princípio fundamental, a Lei de Acesso à Informação – LAI reforçou que a transparência das informações públicas deve ser a regra, com o sigilo sendo a exceção. No entanto, a própria LAI reconheceu a necessidade de proteger dados pessoais, estabelecendo um sigilo máximo de 100 (cem) anos para esses dados.
8. Os avanços trazidos pela LAI foram significativos, proporcionando aos cidadãos ferramentas para acessar informações anteriormente ocultas nos escaninhos da administração pública. Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer, especialmente no que diz respeito à transparência ativa dos dados. Por essa razão, é importante que os dados sejam publicados de

forma que possam ser consumidos por máquinas, pois esse é o caminho mais eficiente para alcançar uma transparência real.

9. A retirada unilateral dessas informações sob alegação genérica de conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) tem causado interrupções em serviços oferecidos pela sociedade civil, como relatórios de transparência e ferramentas de pesquisa, diminuindo a transparência e o controle social. Diretrizes claras da CGU, elaboradas com o apoio da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e com a participação da sociedade conforme previsto na Lei de Acesso à Informação (art. 9º), podem mitigar esses problemas. Além disso, entendo que, ao decidir não publicar determinada informação, os órgãos devem fornecer fundamentação adequada, evitando citar a LGPD de forma abstrata como justificativa.
10. Assim, nesse ponto, considero fundamental, adicionalmente as recomendações propostas pela unidade instrutiva, recomendar que a Controladoria-Geral da União (CGU) identifique, oriente e, se necessário, responsabilize, por meio de sua função correccional, os órgãos públicos e servidores que indevidamente removem ou não mantêm atualizadas informações essenciais para a transparência ativa, à exemplo dos microdados do censo escolar e dados consolidados de desempenho do Enem por escola e por unidade da federação, apenas para citar dois exemplos de informações que antes eram públicas e passaram a ser indevidamente restringidas.
11. A publicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e os instrumentos por ela criados, embora não conflitantes com a LAI, revolucionaram a forma como os dados pessoais são tratados e protegidos, tanto no setor público quanto no privado.
12. Entre outros objetivos, para proteger o cidadão de negativas e acessos indevidos, bem como os servidores públicos da possibilidade de responsabilização pelo descumprimento das legislações, é necessário consolidar entendimentos e facilitar o acesso a normas que esclareçam os limites entre a proteção de dados e a transparência.
13. Entre as ferramentas necessárias para o cumprimento dessas leis, destaca-se a integração de treinamentos e capacitações que abordem a transparência pública e a proteção de dados de forma conjunta, evitando a preponderância de um princípio sobre o outro.
14. Além disso, o presente trabalho mostrou que é essencial padronizar o uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, garantindo assim a máxima publicidade das informações sem comprometer a proteção dos dados pessoais.
15. Neste ponto, é necessário lembrar que o art. 7º, § 2º da LAI estabelece que, quando não for autorizado acesso integral à informação por ela ser parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.
16. Nesse ponto, chama a atenção casos como o da ANEEL, em que mais da metade dos pedidos de acesso à informação têm sido integralmente negados de forma indevida, uma vez que grande parte das informações poderia ser compartilhada se a parcela sigilosa fosse anonimizada ou ocultada.
17. Dessa forma, considero adequadas as propostas de recomendações tanto à CGU quanto aos órgãos fiscalizados de que elaborem orientações a respeito do correto uso destas técnicas.
18. No entanto, com o objetivo de alcançar e manter o cumprimento integrado das legislações relativas à transparência e ao sigilo dos dados pessoais em níveis satisfatórios, cabe acrescentar recomendação à CGU que sistematize acompanhamento do cumprimento integrado da LAI e da LGPD a partir de inventários de dados, avaliações de riscos e impactos, estudos técnicos e outros mecanismos auxiliares de gestão e governança.



19. Restou claro que é igualmente importante empoderar o encarregado da LGPD e a autoridade de monitoramento da LAI, além de fortalecer a atuação conjunta desses dois atores. Ademais, é necessário suprir as lacunas na atuação do sistema de controle interno governamental em ações voltadas à avaliação da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais. Por essa razão, considero adequadas as propostas que visam induzir abordagem integrada e colaborativa entre essas duas áreas de forma a garantir o equilíbrio entre transparência e proteção de dados, em benefício de toda a sociedade.
20. Assim, louvando o trabalho realizado, na parte dispositiva, entendo necessário encaminhar o presente trabalho para a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e para a Casa Civil da Presidência da República para ciência das informações aos órgãos a ela vinculados.

Ante o exposto, incorporo, na íntegra, o Relatório de Fiscalização às minhas razões de decidir e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 506/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.249/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda; Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Saúde.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Central do Brasil; Controladoria – Geral da União; Ministério da Fazenda; Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional com objetivo de avaliar se os meios colocados à disposição dos servidores e gestores públicos do Poder Executivo Federal para gerirem as informações pessoais que coletam, produzem e custodiam são adequados e suficientes para garantirem, ao mesmo tempo, a transparência das informações que devem ser publicadas e a proteção de dados pessoais, à luz da LGPD e do art. 31 da LAI.

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

9.1. recomendar à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 e tendo em vista as competências legais desse órgão relativamente ao fomento, coordenação, supervisão e monitoração de ações relacionadas com a transparência governamental estabelecidas no art. 41 da LAI, nos arts. 68-69 do Decreto 7.724/2012 e nos arts. 5º a



7º do Decreto 11.529/2023, bem como considerando-se as competências de órgão central do Sistema de Controle Interno estabelecidas nos arts. 8º e 20 do Decreto 3.591/2000, que:

9.1.1. produza orientações destinadas à Administração Pública Federal que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, dando especial ênfase aos seguintes aspectos:

9.1.1.1. transparência passiva e transparência ativa;

9.1.1.2. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;

9.1.1.3. orientações gerais para realizar e registrar a realização dos testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023; e

9.1.1.4. orientações específicas quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho transversais e comuns a todas às organizações, a exemplo de licitações, gestão de contratos e gestão de recursos humanos;

9.1.2. expeça e divulgue amplamente orientações às organizações públicas quanto à eventual retirada de informações publicadas em transparência ativa, em especial para aquelas de maior relevância e interesse público, de modo a exigir razoável envolvimento da sociedade no processo de discussão, além da exigência de justificativa com fundamentação específica e adequada para a prática desse ato;

9.1.3. elabore orientações gerais a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, especialmente para temas transversais e comuns das organizações públicas, a exemplo de licitações, contratos e gestão de recursos humanos, contendo, no mínimo:

9.1.3.1. informações específicas que precisam ser protegidas;

9.1.3.2. ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e

9.1.3.3. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.

9.1.4. considerando a sua atribuição de promotor e indutor na transparência no âmbito de toda a administração pública federal, adote medidas, inclusive com apoio da Enap, se necessário, para aprimorar a promoção frequente de eventos de capacitação com alta visibilidade e tendo como público-alvo todos os servidores, envolvendo, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as peculiaridades e o arcabouço legal do setor público, bem como os enunciados, pareceres e guias já produzidos pela própria CGU;

9.1.5. na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, estabeleça e coordene a realização de iniciativas e ações envolvendo as unidades de assessoria especial de controle interno dos ministérios com o objetivo de, nessas organizações, avaliar e monitorar riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar;

9.1.6. realize ajustes no sistema Fala.BR para que:

9.1.6.1. a rotulação dos pedidos de acesso à informação como “restrito” exija a impositação de justificativa pelo servidor responsável por tal procedimento, na qual sejam indicadas expressamente quais são as informações que precisam ser protegidas; e

9.1.6.2. os documentos acessórios que tenham identificação pessoal do solicitante ou de terceiros sejam devidamente separados no sistema, de modo a não serem considerados como parte do

pedido para fins de publicação na internet, a exemplo de procurações, visando a redução da necessidade de categorizar como “restritos” os pedidos que contenham documentos desse tipo;

9.1.7. identifique, oriente e, se necessário, responsabilize, por meio de sua função correcional, os órgãos públicos e servidores que indevidamente removem ou não mantêm atualizadas informações essenciais para a transparência ativa;

9.1.8. sistematize acompanhamento do cumprimento integrado da LAI e da LGPD a partir de inventários de dados, avaliações de riscos e impactos, estudos técnicos e outros mecanismos auxiliares de gestão e governança.

9.2. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica, ao Banco Central do Brasil, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Saúde e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. produzam orientações complementares às da CGU, que tratem, de forma integrada, tanto a necessidade de dar transparência às informações de interesse público como a de proteger dados pessoais, com especial atenção e ênfase quanto aos seguintes aspectos:

9.2.1.1. transparência passiva e transparência ativa;

9.2.1.2. esclarecimentos de como atender, de forma adequada e concomitante, tanto os requisitos de transparência como os de proteção de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais;

9.2.1.3. orientações quanto à realização de testes de dano e de interesse público ao analisar pedidos de acesso à informação que tenham por alvo informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, necessidade decorrente do Enunciado 12/2023, da Portaria-Normativa CGU 71/2023.

9.2.2. elaborem orientações complementares às eventuais publicações da CGU e da ANPD a respeito do uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais no âmbito das informações tratadas em processos de trabalho específicos da organização, executados em decorrência de suas competências legais, contendo, no mínimo:

9.2.2.1. informações específicas que precisam ser protegidas;

ferramentas e procedimentos que devem ser utilizados em cada caso; e

9.2.2.2. formatos e padrões a serem observados na utilização dessas técnicas.

9.2.3. adotem medidas para tornar efetiva a comunicação quanto às orientações sobre o uso de técnicas de anonimização, pseudonimização e tarjamento de dados pessoais, a exemplo da adoção de múltiplos canais de divulgação e do envolvimento de todos os níveis hierárquicos da organização;

9.2.4. adotem medidas para realizar ou promover eventos de capacitação que envolvam, simultaneamente e de forma integrada, os temas da transparência das informações de interesse público e da proteção de dados pessoais, considerando as particularidades do setor público, as peculiaridades dos processos de trabalho da instituição e suas competências legais;

9.2.5. no planejamento das atividades das unidades responsáveis pelo sistema de controle interno e pelo programa de integridade da instituição, incluam ações relacionadas com avaliações e monitoramento de potenciais riscos derivados de falhas no cumprimento da legislação referente aos temas transparência das informações de interesse público e proteção de dados pessoais, preferencialmente analisando esses dois assuntos de forma integrada e complementar, incluindo avaliação quanto à efetividade das medidas e práticas operacionais implementadas, não se restringindo apenas a verificar a expedição de normas internas.

9.3. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que ampliem a produção de Inventários de Dados Pessoais e de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, com vistas a subsidiar a elaboração de orientações que auxiliem na ponderação entre a proteção de dados pessoais e a transparência de informações públicas ao tomar decisões no âmbito de processos de trabalho específicos, inclusive no atendimento de pedidos de acesso à informação.



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

9.4.1. avalie a possibilidade de incluir o encarregado de dados da RFB e o titular da Ouvidoria da RFB ou outro que eventualmente venha a exercer o papel de autoridade de monitoramento da LAI como membros dos colegiados que tenham poder decisório sobre a governança e a gestão das informações institucionais, assim como os atores que tenham atribuições equivalentes na STN e em outras relevantes secretarias vinculadas ao ministério, ainda que apenas na qualidade de participantes consultivos; e

9.4.2. avalie a possibilidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de designar Autoridade de Monitoramento da LAI em cada secretaria que tenha característica de órgão especializado cuja estrutura e competências estão definidas em regimento próprio, a exemplo da RFB.

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

9.5.1. estabeleça formalmente a necessidade da participação do encarregado da LGPD e da autoridade de monitoramento da LAI em colegiados que decidam sobre a governança e a gestão das informações institucionais, bem como defina a necessidade de realizarem ações conjuntas relacionadas à intersecção de suas competências; e

9.5.2. avalie a possibilidade de atribuir ao encarregado da LGPD a chefia de área interna especialmente estruturada e com recursos para esse fim, ou de área com afinidade de competências, bem como avalie os riscos da acumulação de responsabilidades distintas por esse ator.

9.6. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam:

9.6.1. ao Ministério da Fazenda, à Receita Federal do Brasil, ao Ministério da Saúde, à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Banco Central do Brasil;

9.6.2. à Controladoria Geral da União;

9.6.3. à Casa Civil da Presidência da República;

9.6.4. à Autoridade Nacional de Proteção de Dados;

9.6.5. à Frente Parlamentar Mista pela Transparência Pública;

9.6.6. à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

9.6.7. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.6.8. à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, entidade coordenadora do Programa Nacional de Transparência Pública; e

9.6.9. às organizações da sociedade civil Transparência Brasil, Open Knowledge Brasil e Fiquem Sabendo.

9.7. autorizar à Secretaria-Geral de Controle externo o monitoramento das recomendações expedidas nesta deliberação

9.8. arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0506-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.



VITAL DO RÊGO
Presidente

AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 019.549/2014-8 [Apenso: TC 033.826/2018-8]

Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).

Órgão/Entidade: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto).

Responsável: Márcia Helena Kenner (456.944.350-87).

Representação legal: Guilherme Gonçalves Martin (42.989/OAB-DF), Jose Mauricio de Lima (26.613/OAB-DF) e outros, representando Márcia Helena Kenner.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CNPQ. BOLSA DE ESTUDOS. NÃO COMPROVAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE COMPROMISSOS FORMALMENTE ASSUMIDOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO PUNITIVA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO DE REVISÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO NO EXAME DA PRESCRIÇÃO RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução realizada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peças 149-150):

INTRODUÇÃO

Trata-se de embargos de declaração interpostos por Márcia Helena Kenner (peça 145), pelo qual contesta o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário (Relator Ministro Aroldo Cedraz), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 29/3/2023 (peça 132).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Recurso de Revisão interposto por Márcia Helena Kenner, à época dos fatos beneficiária de bolsa de estudos concedida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em face do Acórdão 3.303/2016 – 2ª Câmara, Rel. Mins. André Luís de Carvalho, mantido parcialmente pelo Acórdão 5.499/2017-2ª Câmara, Rel. Vital Rêgo, o qual afastou a multa aplicada, mantendo o julgamento pela irregularidade das contas da recorrente e a sua condenação em débito.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do Recurso de Revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;



9.2. dar ciência desta decisão à recorrente e aos demais interessados.

HISTÓRICO

3. O presente processo versou originariamente sobre Tomada de Contas Especial - TCU instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq em desfavor de Márcia Helena Kenner, beneficiária de bolsa de estudos de Doutorado para o curso de Gestão de Serviço Público na *Université de Paris I* (Panthéon - Sorbonne).
4. O motivo para a instauração foi a inobservância de compromissos assumidos pela ex-bolsista junto ao CNPq, consistindo na apresentação de relatório final acompanhado de exemplar da tese e de cópia do diploma obtido, além de retornar ao Brasil após o término dos estudos, para aqui permanecer por período no mínimo igual ao de duração da bolsa, exercendo atividades relacionadas aos estudos realizados.
5. A vigência da bolsa compreendeu o período entre 1/12/1994 e 30/11/1997, com mais trinta dias para o adimplemento das obrigações assumidas.
6. Uma vez que a ex-bolsista não adimpliu as obrigações assumidas, tampouco ressarciu o erário pelo valor dispendido em sua bolsa, o Relatório de TCE 14/2011 concluiu por sua responsabilidade, no valor original de R\$ 110.982,78 (peça 1, p. 181-182 e 370-374).
7. No âmbito do TCU, houve a citação da ex-bolsista (peças 4-24), que se manteve silente. O Acórdão 3.303/2016-TCU-2ª Câmara imputou-lhe o débito apurado, além de aplicar-lhe multa relacionada ao débito (peça 30), conforme proposta da unidade técnica instrutiva e do Ministério Público/TCU (peças 26-29), seguida pelo relator (peça 31).
8. Posteriormente, a Sra. Márcia Helena Kenner interpôs recurso de reconsideração contra o aresto (peça 40), e o Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara lhe negou provimento, sem prejuízo de afastar de ofício a multa aplicada, vez que reconhecida a incidência da prescrição da pretensão sancionatória do TCU (peça 56).
9. Em seguida, a Sra. Márcia Helena interpôs embargos ao Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara por duas vezes (peças 63 e 83), os quais não foram conhecidos pelos Acórdãos 9.576/2017-TCU-2ª Câmara (peça 65) e 4.190/2018-TCU-2ª Câmara (peça 84).
10. Ainda, foi interposto recurso de revisão (peças 94 e 104-115) contra o Acórdão 3.303/2016-TCU-2ª Câmara, o qual teve negado provimento pelo Acórdão 589/2023-TCU-Plenário (peça 132).
11. Desta feita, a Sra. Márcia Helena Kenner interpõe recurso de embargos de declaração (peças 282 e 283) relativamente ao Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, o qual se passa a examinar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. O relator determinou a remessa dos autos à AudRecursos para o exame de admissibilidade do recurso de embargos de declaração opostos por Márcia Helena Kenner e a sua instrução (peça 148).
13. Por intermédio de seu causídico constituído, a recorrente foi notificada sobre o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário em 2/5/2023 (peças 137 e 142), e opôs embargos ao aresto em 9/5/2023, observando o prazo estabelecido nos artigos 34, §1º, da Lei 8.443/1992 e 287, §1º, do Regimento Interno/TCU.
14. Segundo os artigos 34, *caput* da Lei 8.443/1992 e 287, *caput*, do RI/TCU, os embargos de declaração devem ser utilizados quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do TCU, devendo ser apontado o vício que se pretende impugnar.
15. No caso, a peça recursal alude a omissões e contradições no *decisum* combatido, sustentando, dentre outras, que o Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara (peça 56) deveria ter reconhecido a prescrição da pretensão ressarcitória do tribunal juntamente com o reconhecimento da prescrição sancionatória, o que configuraria uma contradição. Além disso, a Resolução-TCU 344/2022 não teria sido bem aplicada em relação às interrupções do prazo prescricional, em omissão que agora deve ser sanada.
16. O aresto ora embargado é o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário (peça 132). Assim, ao opor embargos a este acórdão, em realidade a recorrente pretende ver alterado o teor do Acórdão 5.499/2017-



TCU-2ª Câmara, o qual, por sua vez, manteve parcialmente o teor do Acórdão 3.303/2016-TCU-2ª Câmara (peça 30).

17. Anteriormente foram opostos dois embargos em face do Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara, rejeitados pelo Acórdão 9576/2017-TCU-2ª Câmara (peça 65), entre outros motivos, por intempestivo, e pelo Acórdão 4.190/2018-TCU-2ª Câmara (peça 84), também e especificamente por intempestivo.

18. A razão dos atuais embargos diz respeito ao exame da prescrição, e somente com a Resolução 344/2022 o TCU normatizou alterações em sua anterior jurisprudência sobre a matéria. Em consequência, o exame da prescrição sob o prisma da nova norma, neste processo originário de TCE, ocorreu apenas com o recurso de revisão julgado pelo Acórdão 589/2023-TCU-Plenário ora embargado.

19. Considerando, ainda, que o exame de admissibilidade se cinge ao cabimento do recurso, sem indagar sobre a existência efetiva de omissões ou contradições, verifica-se que os argumentos apresentado pela embargante se enquadra, ao menos em tese, no que dispõe o art. 34 da Lei 8.443/1992 e artigo 287, do RI/TCU. Cabe, então, conhecer os embargos de declaração opostos por Márcia Helena Kenner, suspendendo os efeitos do subitem 9.1 do Acórdão 589/2023-TCU-Plenário.

20. Porém, é de ressaltar que há linha jurisprudencial no TCU no sentido de que nos processos de controle externo a matéria de ordem pública, a exemplo da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória, não pode ser rediscutida via embargos de declaração ou mediante provocação da parte por simples petição, tampouco pode ser revista mesmo de ofício, diante da incidência da preclusão *pro judicato* (Acórdão 2.770/2022-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

21. De outro turno, sobre a Resolução-TCU 344/2022 em específico, há entendimentos diametralmente opostos quanto ao seu surgimento autorizar, ou não, o exame da prescrição no âmbito de embargos de declaração, inclusive no caso dessa questão já ter sido analisada na decisão embargada (Acórdãos 2343/2023-TCU-Plenário; Rel. Min. Walton A. Rodrigues e 2.971/2023-TCU-1ª Câmara; Rel. Min. Augusto Sherman).

EXAME DE MÉRITO

22. Delimitação do recurso

22.1. O recurso de Márcia Helena Kenner envolve questão sobre o exame das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU neste processo, mais especificamente as seguintes supostas contradição e omissões:

- a) contradição em tratar diversamente as pretensões punitiva e ressarcitória;
- b) omissão consistente na forma como a prescrição foi examinada com enfoque na Resolução-TCU 344/2022, pois a interpretação dada ao artigo 9º teria equivocadamente sobrepujado o artigo 18 da norma;
- c) omissão no fato de não ter sido apresentada nenhuma causa interruptiva da prescrição anterior à sua suposta consumação em 31/3/2003; e
- d) omissão em relação à análise da prescrição ordinária e intercorrente sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022.

22.2. As teses expostas nos embargos interpostos e os argumentos que procuram corroborá-las passam a ser examinados.

23. Das pretensões ressarcitória e sancionatória

23.1. No recurso são defendidas as seguintes teses:

- a) o tratamento diferenciado conferido às pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU seria injustificado;
- b) o Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara ter reconhecido a prescrição apenas da pretensão punitiva caracteriza uma contradição;
- c) a consideração de alguns atos interruptivos muito posteriores à data em que teria se consumado a prescrição, em 31/3/2003, além da não indicação de alguma interrupção entre o início da contagem e a data de consumação seriam omissões; e



d) a decisão embargada é omissa, vez que somente teria sido interrompida a prescrição com a citação no processo de contas em 2015.

23.2. Eis os argumentos recursais em resumo:

a) embora as prescrições ressarcitória e sancionatória ocorram de forma simultânea, apenas esta foi reconhecida pelo Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara;

b) quando prolatado o acórdão de 2017, vigia entendimento no TCU de que a pretensão ressarcitória era imprescritível e, somente por isso, não houve o mesmo tratamento para as duas pretensões, interpretação atualmente superada;

c) a prescrição já era realidade ainda na fase interna das contas, antes mesmo da interposição do derradeiro recurso de revisão, e isso deveria ser considerado, a exemplo do Acórdão 2.220/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Marcos Bemquerer);

d) os marcos interruptivos da prescrição definidos na instrução à peça 128 denotam contradição e omissão, pois indicam a data de 31/3/1998 como marco inicial da contagem prescricional e o primeiro ato interruptivo válido como sendo uma instrução técnica havida mais de 13 (treze) anos depois, em 2011, além da citação em 2014 e a decisão condenatória em março de 2016;

e) não foi apresentada nenhuma causa de interrupção válida anterior à sua consumação, estimada para 31/3/2003, e por isso também houve omissão;

f) mesmo se consideradas as comunicações enviadas em 2000 e 2001 verifica-se que não atingiram seu objetivo, conforme relatado em instrução no âmbito do CNPq à peça 1 dos autos. Na instrução à peça 128 é reconhecido que a interrupção ocorre com a efetiva citação, e não pelo despacho que a ordena;

g) a embargante e ex-bolsista somente teve conhecimento dos fatos em apuração em 2004, quando exaurido o prazo prescricional;

h) o início da prescrição intercorrente foi em 21/7/2004, e o processo ficou sem movimentação relevante pelo menos até o relatório do CNPq de junho/2008 (peça 1, p. 153-165), operando a prescrição intercorrente;

i) nesse intervalo não houve atos relevantes, mas, tão somente a repetição de diligências em 2000, 2001, 2005 e 2008, que não tiveram o condão de interromper a contagem da prescrição, pois seriam uma reiteração, conforme o artigo 5º, §1º, da Resolução-TCU 344/2022;

j) o Supremo Tribunal Federal tem entendimento pugnando pela interrupção única da prescrição, a exemplo do MS 38.790/SC e MS 38.627/DF, pois múltiplas interrupções desvirtuam o sentido do instituto da prescrição.

Análise

23.3. A recorrente argumenta ter havido tratamento diferenciado para as pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU, caracterizando uma contradição. Aduz, também, a algumas omissões do acórdão embargado, basicamente: (a) exame da prescrição com interpretação equivocada dos artigos 9º e 18 da Resolução-TCU 344/2022; (b) ausência de indicação de algum ato interruptivo entre o início da contagem e a suposta consumação da prescrição em 31/3/2003; (c) atos interruptivos erroneamente não considerados para prescrição ordinária e intercorrente sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022.

23.4. A doutrina de Vicente Greco Filho assim define os vícios de deliberações passíveis de integração pelo recurso dos embargos de declaração (**in** Direito Processual Civil Brasileiro 11ª edição, 2º Volume, Editora Saraiva, p. 259/260):

"(...) obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.

contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada."

23.5. No âmbito do TCU, o artigo 69 de seu Regimento Interno estabelece que as deliberações do Tribunal são formadas pelo relatório, a fundamentação e o dispositivo. O relatório contém as conclusões da unidade instrutora e um resumo do andamento processual, a fundamentação apresenta as razões de decidir e, a parte dispositiva, a decisão.

23.6. O vício da contradição se refere, então, àquela resultante da incompatibilidade entre proposições contidas na fundamentação (voto), ou, ainda, a constatada entre a fundamentação e o dispositivo (acórdão), ou seja, deve estar contida nos termos da própria decisão recorrida. Por sua vez, o vício da omissão ensejador dos embargos declaratórios é a lacuna condizente com a conclusão do julgado, a questão que deveria ter sido apreciada e não o foi.

23.7. Nessa linha, a jurisprudência do TCU sobre o tema é no sentido de os embargos de declaração prestam-se tão somente a aclarar ou corrigir vícios de contradição, obscuridade ou omissão internos à decisão embargada, não sendo possível, nessa via, o reexame de questões de mérito, a discussão de novas teses jurídicas nem a apreciação de eventual divergência entre o julgamento proferido e qualquer outra deliberação, seja do Poder Judiciário, seja do TCU (Acórdãos 2.653/2009-TCU-Plenário; Rel. Min. Augusto Nardes, 291/2015-TCU-Plenário; Relator: Ministro Walton Alencar e 10.708/2023-TCU-2ª Câmara; Rel. Aroldo Cedraz).

23.8. Observa-se, então, que os argumentos dos embargos apresentados em nome da Sra. Márcia Helena Kenner não se coadunam propriamente com os conceitos de contradição e omissão que informam o recurso de embargos de declaração.

23.9. Quanto à suposta contradição de as pretensões ressarcitória e sancionatória terem recebido interpretações diversas, bem como a alegada omissão de o artigo 9º haver sobrepujado o artigo 18 da Resolução-TCU 344/2022, note-se que o Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara havia reconhecido de ofício a ocorrência da prescrição para a aplicação de sanção à ex-bolsista, vez que o exame do tema foi realizado sob o entendimento da época, ou seja, com base no paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

23.10. Ademais, a conclusão do ora embargado Acórdão 589/2023-TCU-Plenário pela inoccorrência da prescrição ressarcitória após o exame segundo ditames da Resolução-TCU 344/2022, não implicou em alguma contradição com o decidido no supramencionado Acórdão 5.499/2017-2ª Câmara, ao contrário do argumentado, mas, tão somente resultou do exame da matéria pelos ditames desta nova norma, inexistente à época da prolação do supramencionado Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara.

23.11. Aliás, a manutenção do aresto de 2017 quanto a não incidência de multa foi benéfica à recorrente, pois a conclusão do *decisum* de 2023, agora recorrido, pela não ocorrência da prescrição para o débito, ensejaria considerar que também não caberia considerar ter havido a prescrição para a pretensão sancionatória do TCU, vez que o normativo é aplicável concomitantemente a essas duas espécies do instituto.

23.12. A propósito, o voto que orientou o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário (peça 133, itens 10-12 e 25) consignou que aquele contém regra fixando que, para fins da verificação da incidência dos prazos prescricionais, um novo processo de controle externo tem início com a interposição do recurso de revisão previsto no artigo 35 da Lei 8.443/1992. E, no caso, a petição da revisão foi recebida em 10/11/2019 (peça 94).

23.13. Além disso, que o trânsito em julgado (peça 91) do Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara impediu fosse revisto o afastamento que este aresto de 2017 determinou relativamente à multa aplicada pelo Acórdão 3.303/2016-TCU-2ª Câmara.

23.14. E que de todo modo, a unidade técnica instrutiva analisou o tema da prescrição utilizando como baliza a Lei 9.873/1999.

23.15. Oportuno lembrar que o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário agora recorrido julgou recurso de revisão contra o Acórdão 3.303/2016-TCU-2ª Câmara (peça 30), o qual aplicou multa à Sra. Márcia Helena Kenner, sanção esta que veio a ser afastada de ofício pelo Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara (peça 56).

23.16. Ainda, o exame da prescrição após a interposição do recurso de revisão (peça 94) que levou à prolação do Acórdão 589/2023 pelo Plenário foi realizado pela então Secretaria de Recursos - Serur em outubro/2021 (peça 128), antes da edição da multicitada resolução de 2022, enquanto o voto do relator do recurso é de março de 2023, posterior ao surgimento da norma. O artigo 18 da resolução aludido pela recorrente - atualmente revogado pela Resolução-TCU 367/2024 -, então previa que as disposições do normativo somente aplicar-se-iam aos processos nos quais não houvesse ocorrido o trânsito em julgado até a data de publicação da norma. O trânsito do Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara foi em 3/8/2017, antes da publicação da resolução em 21/10/2022 (Boletim do TCU n. 198).

23.17. Em relação às demais omissões alegadas, não se vislumbra tenham ocorrido, vez que houve o exame da prescrição pela então Serur (peça 128) conforme a Lei 9.873/1999, fundamento da vindoura Resolução-TCU 344/2022, e posteriormente acatado pelo relator do Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, embora não conste novo exame do tema no próprio voto (peça 133), quando já existente a resolução.

23.18. De todo modo, faz-se a seguir a análise do ponto, desta feita com apoio na própria Resolução-TCU 344/2022.

23.19. A bolsa de estudos concedida à Sra. Márcia Helena Kenner foi inicialmente para o período 1/12/1994 a 30/1/1996 (peça 1, p. 29 e 37), e depois prorrogada por algumas vezes, com prazo final para novembro de 1997, fixado de forma improrrogável (peça 1, p. 49, 51, 59, 69 e 71).

23.20. A Sra. Márcia assinou um termo de compromisso junto ao CNPq em 23/11/1994, cerca de uma semana antes do início da bolsa (peça 1, p. 47-48). Os seguintes itens do documento são relacionados às obrigações assumidas para quando do término de seus estudos:

12) observar o prazo de até 90 (noventa) dias, após o término da bolsa para a apresentação de um relatório final que deverá estar acompanhado de um exemplar da tese e de cópia do diploma ou declaração de término dos estudos, quando pertinente;

13) retornar ao Brasil até 90 (noventa) dias após o encerramento da bolsa ou da atividade e comunicar ao CNPq, o efetivo regresso ao Brasil, no prazo de até 30 (trinta) dias, enviando nessa oportunidade meu endereço e outros dados atualizados;

14) comprovar o retorno ao Brasil, mediante devolução do bilhete de passagem, até 60 (sessenta) dias após o encerramento das atividades apoiadas;

15) permanecer no Brasil, por período no mínimo igual ao da duração da bolsa exercendo atividades ligadas aos estudos realizados, comunicando ao CNPq periodicamente o seu domicílio durante esse período, conforme decisão do Tribunal de Contas da União (DOU de 09/10/91 - pág. 13.417;

16) Além dos compromissos acima explicitados estou plenamente ciente de que:

O NÃO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DESTE TERMO DE COMPROMISSO ME OBRIGA A DEVOLVER AO CNPq OS RECURSOS DISPENDIDOS EM MEU PROVEITO, A TUALIZADOS AO CÂMBIO DO DIA DO RESSARCIMENTO, NO PRAZO DE ATÉ 30 (TRINTA) DIAS, CONTADO DA DATA EM QUE SE CONFIGURAR O INADIMPLEMENTO.

23.21. Portanto, são basicamente duas obrigações cumulativas indicadas no excerto supratranscrito: (a) apresentar um relatório final acompanhado de um exemplar da tese de doutoramento e de cópia do diploma ou declaração de término dos estudos e (b) retornar ao Brasil em até noventa dias após o encerramento da bolsa, comprovando o retorno junto ao CNPq, além de permanecer no país por período ao menos igual ao da bolsa, exercendo atividades relacionadas ao objeto da bolsa concedida.

23.22. Ainda, se acaso não observadas as obrigações de apresentar o relatório e, também, retornar ao Brasil, havia a possibilidade de ressarcir os recursos dispendidos com a bolsa, em até trinta dias a contar do inadimplemento daquelas duas obrigações iniciais, conforme o item 16 do termo de compromisso, acima reproduzido.

23.23. A ex-bolsista e ora recorrente não adimpliu qualquer das obrigações assumidas.



23.24. Em relação à apresentação do relatório final, o prazo para fazê-lo findou em 28/2/1998, ou seja, após os noventa dias fixados pelo item 12 do termo de compromisso, a contar do final da vigência da bolsa em 30/11/1997.

23.25. E quanto ao retorno ao país, estava previsto o mesmo prazo de noventa dias, conforme item 13 do termo. A comunicação ao CNPq sobre o efetivo regresso, no prazo de trinta dias, além da devolução do bilhete de passagem em sessenta dias, providências previstas, respectivamente, nos itens 13 e 14 do termo, são obrigações acessórias, sem o condão de deslocar no tempo o prazo de noventa dias para a obrigação principal, qual seja; o retorno propriamente.

23.26. Considerando que o relatório final não foi apresentado, tampouco houve o retorno da ex-bolsista ao país, devem ser acrescidos os trinta dias disponibilizados para o ressarcimento aos noventa dias para a entrega do relatório e o retorno ao país, resultando na data de 30/3/1998.

23.27. A apresentação do relatório final se assemelha ao dever de prestar contas de um convênio ou algum outro instrumento congênere utilizado pela Administração pública, enquanto o não retorno ao país configura irregularidade de natureza permanente.

23.28. Assim, para efeito de fixação do termo inicial da contagem prescricional segundo os ditames da Resolução-TCU 344/2022, aplica-se o artigo 4º, inciso I, relativamente à falta do relatório final, e o inciso V do dispositivo, em relação à permanência da ex-bolsista no exterior. O termo inicial corresponde, então, a 31/3/1998, data seguinte ao prazo final de 30/3/1998 para adimplir ambas as obrigações assumidas, incluindo a opção pelo ressarcimento dos recursos, como visto alhures.

23.29. Nesse sentido, o total de cento e vinte dias, a contar do início do prazo previsto para encaminhar o relatório e para voltar ao país, funcionam, também, como data de cessação da irregularidade de natureza permanente. Caso contrário, se por exemplo a ex-bolsista jamais voltasse a residir no país, a situação se assemelharia à imprescritibilidade da pretensão de demandá-la administrativamente, tampouco poderia ser exercida, vez que a irregularidade se prolongaria no tempo.

23.30. Feitas essas considerações, cabe anotar que a prescrição geral (prazo de cinco anos) (art. 1º da Lei 9.873/1999 e art. 2º da Resolução-TCU 344/2022) é interrompida nas hipóteses dos incisos do artigo 5º da Resolução-TCU 344/2022, enquanto a prescrição intercorrente (prazo de 3 anos) (art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999 e art. 8º da Resolução-TCU 344/2022) é interrompida pelas mesmas causas interruptivas da prescrição geral, bem como por qualquer ato que enseje o andamento regular do processo e, também, interfira de modo relevante no curso das apurações, conforme o artigo 8º da retro citada resolução.

23.31. Em adição, ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, atingindo indistintamente todos os possíveis responsáveis relacionados ao fato, uma vez que possui natureza geral.

23.32. Assim, no caso presente tem-se que o prazo prescricional foi interrompido nas seguintes datas - entre outras ora não relacionadas - em ordem cronológica, a contar de 31/3/1998 e até a prolação do Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, por causas interruptivas elencadas no artigo 5º da citada resolução, sejam de natureza objetiva (v.g. relatórios e instruções) ou subjetiva aplicáveis à recorrente (v.g. notificações e citações).

23.33. A propósito, nos documentos da fase interna da TCE com mais de um subscritor, adotou-se a data de assinatura daquele de maior hierarquia, enquanto para documentos emitidos na fase externa, a data de sua juntada aos autos, conforme o sistema e-TCU (Acórdão 1.268/2023-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rêgo) e, para as notificações, a data de seu efetivo recebimento, quando disponível, enquanto para os acórdãos proferidos foram consideradas as datas em que proferidos:

Fase Interna da TCE: (a) OF. CBEX/DCT 266/00, de 28/2/2000, *não há informações de recebimento ou não* (peça 1, p. 79); (b) Ofício 1029-01/CGEFO, de 28/9/2001, *não recebido* (peça 1, p. 81-88); (c) Ofício 1111-01/CGEFO, de 30/10/2001, *não recebido* (peça 1, p. 88-91); (d) Notificação 092/2004 (à procuradora Sra. Maria Fátima Olivier Sudbrack), de 28/9/2004 e recebida em 4/10/2004 (peça 1, p. 97-104); (e) Notificação 061/2005, de 26/9/2005, sem comprovante de recebimento (peça 1, p. 107-114); (f) e-mail (Auditoria do CNPq), de 11/4/2008, respondido em 11/6/2008 (peça 1, p. 117-119); (g) Sinopse (documento da Auditoria Interna), de 27/6/2008 (peça 1, p. 153-165); despacho do Auditor-

Chefe, em 2/7/2008 (peça 1, p. 167); (h) Notificação 034/2008, de 7/7/2008, recebida em 28/7/2008 (peça 1, p. 169-175); (i) Notificação 220/2010, de 28/7/2010, *sem comprovante de recebimento* (peça 1, p. 309-314); (j) Edital de Notificação por edital, publicado no DOU em 27/10/2010 (peça 1, p. 317); (k) Edital de Notificação publicado no DOU em 27/5/2011 (peça 1, p. 368); (l) Relatório de TCE 14/2011, de 26/5/2011 (peça 1, p. 370-374); (m) Parecer da Auditoria/CNPq, em 30/5/2011 (peça 1, p. 376); (n) Relatório de Auditoria/CGU 852/2014, em 30/5/2014 (peça 1, p. 382-384); (o) Certificado de Auditoria/CGU 852/2014, em 2/6/2014 (peça 1, p. 385); (p) Parecer do Dirigente/CGU, em 3/6/2014 (peça 1, p. 386);

Fase Externa da TCE: (a) instrução e pronunciamentos na Secex/Desenvolvimento, em 25 e 26/9/2014 (peças 4-6); (b) instrução e pronunciamentos na Secex/Desenvolvimento, em 13/11/2015 (peças 26-28); (c) parecer do MP/TCU, em 22/01/2016 (peça 29); (d) Acórdão 3303-TCU-2ª Câmara, em 8/3/2016 (peça 30); (e) instrução e pronunciamentos na Serur, em 8/12/2016 e 3/1/2017 (peças 53-54); (f) parecer do MP/TCU, em 7/3/2017 (peça 55); (g) Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara; em 20/6/2017 (peça 56); (h) Acórdão 9576/2017-TCU-2ª Câmara em 7/11/2017 (peça 65); (i) Acórdão 4190/2018-TCU-2ª Câmara, em 29/5/2018 (peça 84); (j) instrução e pronunciamentos na Secex/Desenvolvimento, em 6 e 29/8/2018 (peças 91-93); (j) instrução e pronunciamentos na Serur, em 22 e 23/7/2019 (peças 99-100); parecer do MP/TCU, em 17/3/2020 (peça 101); despacho do relator, em 10/12/2020 (peça 116); instrução e pronunciamentos na Serur, em 26 e 27/10/2021 (peças 128-129) e Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, em 29/3/2023.

23.34. Impende comentar acerca de alguns atos praticados pelo CNPq na fase interna das contas especiais.

23.35. Constatado que a Sra. Márcia Helena Kenner não apresentou espontaneamente o relatório final de seus estudos, acompanhado de exemplar da tese e cópia do diploma, tampouco informou haver retornado ao Brasil, o órgão notificou a bolsista pelo OF. CBEX/DCT 266/00, de 28/2/2000 (peça 1, p. 79), o Ofício 1029-01/CGEFO, de 28/9/2001 (peça 1, p. 81-88) e o Ofício 1111-01/CGEFO, de 30/10/2001 (peça 1, p. 88-91).

23.36. Os expedientes de fevereiro de 200 e outubro de 2001 foram encaminhados ao endereço na Universidade de Brasília informado pela Sra. Márcia Helena quando formulou pedido de concessão da bolsa (peça 1, p. 11). E o expediente de setembro de 2001 foi encaminhado à sua procuradora, Sra. Maria de Fátima Olivier Sudbrack (peça 1, p. 95).

23.37. Na Sinopse da Auditoria Interna/CNPq, de 27/6/2008 (peça 1, p. 153-165), o subscritor do documento consignou que o Ofício 1111-01/CGEFO teve o Aviso de Recebimento devolvido pelos Correios. De fato, embora conste dos autos um AR com data de recebimento em 1/11/2001 e assinatura do recebedor, há no que parece ser a anverso de um envelope do CNPq um carimbo dos Correios informando que o destinatário “Mudou-se” (peça 1, p. 90 e 91).

23.38. Nesse mesmo documento da Auditoria Interna/CNPq consta que, em 14/11/2001, pelo Memorando 371/-01/CGEFO, foi encaminhado o processo da Sra. Márcia Helena Kenner àquela Auditoria Interna para providências tendo em vista a não localização da ex-bolsista.

23.39. Finalmente, no Relatório de TCE 14/2011, consta que não é possível afirmar que a Sra. Márcia Helena chegou a receber não apenas os Ofícios 266/2000, 1029/2001 e 1111/2001, mas, também, as Notificações 092/2004 e 061/2005 “vez que a bolsista mudou-se sem comunicar novo domicílio ao CNPq” (peça 1, p. 373).

23.40. Nesse passo, entende-se não caber desconsiderar os expedientes pelos quais o CNPq procurou notificar a ex-bolsista ou a sua procuradora. Seria bastante desarrazoado simplesmente desconsiderar as tentativas do CNPq em notificar a ex-bolsista para as quais não houve resposta. A uma porque não significa necessariamente que não houve a efetiva notificação, circunstância de difícil verificação dado que os endereços são no exterior e, a duas, porque cabia à Sra. Márcia Helena manter o órgão informado a respeito de alguma mudança de residência.

23.41. E do mesmo modo há que considerar o Memorando 371/-01/CGEFO supramencionado, o qual, ante seu teor noticiado nos autos, interrompeu a prescrição intercorrente.



23.42. Conclui-se, então, que não houve o transcurso do período de cinco anos próprio da prescrição regida pela Lei 9.873/1999, tampouco o interregno de três anos específico da modalidade intercorrente (artigo 1º, §1º, da Lei 9.873/1999 e artigo 8º da Resolução-TCU 344/2022).

23.42. Quanto à intercorrente, o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) fixou o entendimento de que o marco inicial de sua fluência se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, posição incorporada à multicitada Resolução-TCU 344/2022 pela Resolução-TCU 367/2024, correspondendo a 28/2/2000 no presente processo.

23.43. Passando ao argumento sobre o princípio da unicidade da interrupção prescricional defendido no recurso em exame, faz-se a seguir breves considerações. Antes, porém, cumpre observar que o ponto sequer foi objeto do Acórdão 589/2023-TCU-Plenário ora embargado, inclusive não figurando dentre os argumentos do recurso de revisão (peça 94) por ele julgado, consistindo, então, em inovação argumentativa que não se enquadra nos limites dos embargos declaratórios (Acórdãos 1.265/2019-TCU-Plenário; Rel. Min. Augusto Nardes e 2.266/2023-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rêgo).

23.44. A Resolução-TCU 344/2022 admite considerar mais de um ato interruptivo da prescrição, conforme o § 1º de seu artigo 5º, entendimento que vem se firmando na jurisprudência do TCU, inclusive com a permissão de mais de uma interrupção por um mesmo tipo de causa, a depender de sua natureza (Acórdãos 7.861/2022-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo; 12.018/2023-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Jorge Oliveira e 56/2024/TCU-Plenário (Rel. Min Benjamin Zymler), refutando-se, então, o princípio da unicidade da interrupção da prescrição.

23.45. A par esse entendimento, há que reconhecer o prejuízo potencial que várias interrupções da contagem prescricional podem significar para o jurisdicionado num caso concreto, vindo mesmo a eventualmente subverter a lógica do instituto da prescrição, com afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

23.46. Ocorre que os julgados mencionados pelo recorrente no âmbito do STF, além de outros existentes na Corte Suprema (v.g. MS 37.941/DF, 36.461/DF, 37.596/DF, 37.316/DF e 39.523/DF), têm efeitos cogentes apenas em relação às partes envolvidas.

23.47. Em adição, a Resolução-TCU 344/2022 se baseou em especial no Recurso Extraordinário 636.886/AL e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509/CE, conforme os ‘Considerandos’ presentes no próprio normativo, sem qualquer alusão ao Código Civil Brasileiro - cujo artigo 202 alude à interrupção única -, além da própria Lei 9.873/1999, que é mencionada logo no primeiro artigo da resolução, e que não estabelece limitação para o número de interrupções da contagem prescricional.

23.48. Portanto, em havendo regulamentação sobre o tema da prescrição vigente no TCU (Resolução 344/2022), derivada de lei (9.873/1999), e não refutada pelo STF em processo aplicável a todo e qualquer jurisdicionado ao Tribunal de Contas, não se vislumbra como razoável ignorar tal conjunto de circunstâncias para adotar a tese defendida no recurso, sem prejuízo de registrar a sua razoabilidade, sendo possível que em momento futuro venham a ser limitadas as interrupções da prescrição por atos apuratórios nos processos de controle externo com trâmite no TCU, ainda que não a uma única vez conforme ora defendido.

CONCLUSÃO

24. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a contradição e as omissões alegadas não se enquadram na natureza dos vícios aptos a justificar a interposição do recurso de embargos declaratórios;

b) o alegado tratamento diferenciado conferido às pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU derivou tão somente de regra estabelecida na Resolução-TCU 344/2022, sobre o trânsito em julgado de decisões, e foi benéfica à recorrente, não havendo qualquer contradição em o Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara ter reconhecido a prescrição apenas da pretensão punitiva e o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário haver mantido o débito apurado; e

c) não há omissão em considerar atos interruptivos após a data em que supostamente teria se consumado a prescrição, inclusive porque não houve a consumação indicada nos embargos;



d) a alegada omissão consistente em deixar de indicar atos interruptivos entre o início da contagem e a suposta data de consumação da prescrição não implicou em prejuízo à recorrente, vez que não houve a consumação defendida, tampouco o exame da prescrição chegaria à conclusão diversa do aresto embargado se indicados todos os atos interruptivos que efetivamente ocorreram.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos embargos de declaração opostos Márcia Helena Kenner contra o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, e artigo 287 do Regimento Interno/TCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, rejeitá-lo;
- b) dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais interessados.

É o Relatório.

VOTO

Nesta etapa processual, cuidam os autos de Embargos de Declaração interpostos por Márcia Helena Kenner (peça 145), pelos quais contesta o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, o qual, conheceu e negou provimento ao recurso de revisão em face do Acórdão 3.303/2016-2ª Câmara, Rel. Min. André Luís de Carvalho, mantido parcialmente pelo Acórdão 5.499/2017-2ª Câmara, Rel. Min. Vital Rêgo, o qual, por sua vez, afastou a multa aplicada, mantendo o julgamento pela irregularidade das contas da recorrente e a sua condenação em débito.

2. Cabe destacar que, originalmente, o processo cuida de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq em desfavor de Márcia Helena Kenner, beneficiária de bolsa de estudos de Doutorado para o curso de Gestão de Serviço Público na Université de Paris I (Panthéon – Sorbonne).
3. O motivo para a instauração foi a inobservância de compromissos assumidos pela ex-bolsista junto ao CNPq, consistindo na apresentação de Relatório Final acompanhado de exemplar da tese e de cópia do diploma obtido, além de retornar ao Brasil após o término dos estudos, para aqui permanecer por período no mínimo igual ao de duração da bolsa, exercendo atividades relacionadas aos estudos realizados.
4. Preliminarmente, cabe conhecer os embargos interpostos, pois atendem aos requisitos da legitimidade, interesse de recorrer, singularidade e tempestividade, nos termos do art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o 287, § 1º do RI/TCU.
5. Nesta etapa, a embargante peticiona pelo exame das pretensões ressarcitória e sancionatória do TCU neste processo, alegando as seguintes supostas contradição e omissões:
 - a) contradição em tratar diversamente as pretensões punitiva e ressarcitória;
 - b) omissão consistente na forma como a prescrição foi examinada com enfoque na Resolução-TCU 344/2022, pois a interpretação dada ao artigo 9º teria equivocadamente sobrepujado o artigo 18 da norma;
 - c) omissão no fato de não ter sido apresentada nenhuma causa interruptiva da prescrição anterior à sua suposta consumação em 31/3/2003; e
 - d) omissão em relação à análise da prescrição ordinária e intercorrente sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022.
6. Quanto à suposta contradição de as pretensões ressarcitória e sancionatória terem recebido interpretações diversas, bem como a alegada omissão de o artigo 9º haver sobrepujado o artigo

18 da Resolução-TCU 344/2022, verifico que o Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara havia reconhecido de ofício a ocorrência da prescrição para a aplicação de sanção à ex-bolsista, uma vez que o exame do tema foi realizado sob o entendimento da época, ou seja, com base no paradigmático Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

7. Assim, conforme explica a unidade instrutiva, a manutenção do aresto de 2017 quanto a não incidência de multa foi benéfica à recorrente, pois a conclusão do *decisum* de 2023, agora recorrido, pela não ocorrência da prescrição para o débito, ensejaria considerar que também não caberia considerar ter havido a prescrição para a pretensão sancionatória do TCU, uma vez que o normativo é aplicável concomitantemente a essas duas espécies do instituto.
8. Devo destacar, também, que o exame da prescrição foi realizado tanto na instrução da então Secretaria de Recursos – Serur (peça 128), bem como no voto condutor da decisão recorrida, tendo ambos reconhecido na inoccorrência da prescrição ressarcitória. O artigo 18 da resolução aludido pela recorrente – atualmente revogado pela Resolução-TCU 367/2024 –, então previa que as disposições do normativo somente aplicar-se-iam aos processos nos quais não houvesse ocorrido o trânsito em julgado até a data de publicação da norma. Contudo, apesar da restrição normativa vigente à época, o exame realizado pela unidade técnica que utilizou como baliza a Lei 9.873/1999 englobou todo o curso do processo e concluiu pela inoccorrência da prescrição.
9. De todo modo, nessa etapa processual, a unidade instrutiva reanalisou os marcos prescricionais e causas interruptivas e, novamente, concluiu pela ausência de prescrição. Por elucidativo, reproduzo trecho do exame:

23.19. A bolsa de estudos concedida à Sra. Márcia Helena Kenner foi inicialmente para o período 1/12/1994 a 30/1/1996 (peça 1, p. 29 e 37), e depois prorrogada por algumas vezes, com prazo final para novembro de 1997, fixado de forma improrrogável (peça 1, p. 49, 51, 59, 69 e 71).

23.20. A Sra. Márcia assinou um termo de compromisso junto ao CNPq em 23/11/1994, cerca de uma semana antes do início da bolsa (peça 1, p. 47-48). Os seguintes itens do documento são relacionados às obrigações assumidas para quando do término de seus estudos:

12) observar o prazo de até 90 (noventa) dias, após o término da bolsa para a apresentação de um relatório final que deverá estar acompanhado de um exemplar da tese e de cópia do diploma ou declaração de término dos estudos, quando pertinente;

13) retornar ao Brasil até 90 (noventa) dias após o encerramento da bolsa ou da atividade e comunicar ao CNPq, o efetivo regresso ao Brasil, no prazo de até 30 (trinta) dias, enviando nessa oportunidade meu endereço e outros dados atualizados;

14) comprovar o retorno ao Brasil, mediante devolução do bilhete de passagem, até 60 (sessenta) dias após o encerramento das atividades apoiadas;

15) permanecer no Brasil, por período no mínimo igual ao da duração da bolsa exercendo atividades ligadas aos estudos realizados, comunicando ao CNPq periodicamente o seu domicílio durante esse período, conforme decisão do Tribunal de Contas da União (DOU de 09107/91 - pág. 13.417;

16) Além dos compromissos acima explicitados estou plenamente ciente de que:

O NÃO CUMPRIMENTO DAS DISPOSIÇÕES DESTE TERMO DE COMPROMISSO ME OBRIGA A DEVOLVER AO CNPq OS RECURSOS DISPENDIDOS EM MEU PROVEITO, A TUALIZADOS AO CÂMBIO DO DIA DO RESSARCIMENTO, NO PRAZO DE ATÉ 30 (TRINTA) DIAS, CONTADO DA DATA EM QUE SE CONFIGURAR O INADIMPLEMENTO.

23.21. Portanto, são basicamente duas obrigações cumulativas indicadas no excerto supratranscrito: (a) apresentar um relatório final acompanhado de um exemplar da tese de doutoramento e de cópia do diploma ou declaração de término dos estudos e (b) retornar ao Brasil em até noventa dias após o encerramento da bolsa, comprovando o retorno junto ao CNPq, além de permanecer no país por período ao menos igual ao da bolsa, exercendo atividades relacionadas ao objeto da bolsa concedida.



23.22. Ainda, se acaso não observadas as obrigações de apresentar o relatório e, também, retornar ao Brasil, havia a possibilidade de ressarcir os recursos dispendidos com a bolsa, em até trinta dias a contar do inadimplemento daquelas duas obrigações iniciais, conforme o item 16 do termo de compromisso, acima reproduzido.

23.23. A ex-bolsista e ora recorrente não adimpliu qualquer das obrigações assumidas.

23.24. Em relação à apresentação do relatório final, o prazo para fazê-lo findou em 28/2/1998, ou seja, após os noventa dias fixados pelo item 12 do termo de compromisso, a contar do final da vigência da bolsa em 30/11/1997.

23.25. E quanto ao retorno ao país, estava previsto o mesmo prazo de noventa dias, conforme item 13 do termo. A comunicação ao CNPq sobre o efetivo regresso, no prazo de trinta dias, além da devolução do bilhete de passagem em sessenta dias, providências previstas, respectivamente, nos itens 13 e 14 do termo, são obrigações acessórias, sem o condão de deslocar no tempo o prazo de noventa dias para a obrigação principal, qual seja; o retorno propriamente.

23.26. Considerando que o relatório final não foi apresentado, tampouco houve o retorno da ex-bolsista ao país, devem ser acrescidos os trinta dias disponibilizados para o ressarcimento aos noventa dias para a entrega do relatório e o retorno ao país, resultando na data de 30/3/1998.

23.27. A apresentação do relatório final se assemelha ao dever de prestar contas de um convênio ou algum outro instrumento congênere utilizado pela Administração pública, enquanto o não retorno ao país configura irregularidade de natureza permanente.

23.28. Assim, para efeito de fixação do termo inicial da contagem prescricional segundo os ditames da Resolução-TCU 344/2022, aplica-se o artigo 4º, inciso I, relativamente à falta do relatório final, e o inciso V do dispositivo, em relação à permanência da ex-bolsista no exterior. O termo inicial corresponde, então, a 31/3/1998, data seguinte ao prazo final de 30/3/1998 para adimplir ambas as obrigações assumidas, incluindo a opção pelo ressarcimento dos recursos, como visto alhures.

23.29. Nesse sentido, o total de cento e vinte dias, a contar do início do prazo previsto para encaminhar o relatório e para voltar ao país, funcionam, também, como data de cessação da irregularidade de natureza permanente. Caso contrário, se por exemplo a ex-bolsista jamais voltasse a residir no país, a situação se assemelharia à imprescritibilidade da pretensão de demandá-la administrativamente, tampouco poderia ser exercida, vez que a irregularidade se prolongaria no tempo.

23.30. Feitas essas considerações, cabe anotar que a prescrição geral (prazo de cinco anos) (art. 1º da Lei 9.873/1999 e art. 2º da Resolução-TCU 344/2022) é interrompida nas hipóteses dos incisos do artigo 5º da Resolução-TCU 344/2022, enquanto a prescrição intercorrente (prazo de 3 anos) (art. 1º, §1º, da Lei 9.873/1999 e art. 8º da Resolução-TCU 344/2022) é interrompida pelas mesmas causas interruptivas da prescrição geral, bem como por qualquer ato que enseje o andamento regular do processo e, também, interfira de modo relevante no curso das apurações, conforme o artigo 8º da retro citada resolução.

23.31. Em adição, ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, atingindo indistintamente todos os possíveis responsáveis relacionados ao fato, uma vez que possui natureza geral.

23.32. Assim, no caso presente tem-se que o prazo prescricional foi interrompido nas seguintes datas - entre outras ora não relacionadas - em ordem cronológica, a contar de 31/3/1998 e até a prolação do Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, por causas interruptivas elencadas no artigo 5º da citada resolução, sejam de natureza objetiva (v.g. relatórios e instruções) ou subjetiva aplicáveis à recorrente (v.g. notificações e citações).

23.33. A propósito, nos documentos da fase interna da TCE com mais de um subscritor, adotou-se a data de assinatura daquele de maior hierarquia, enquanto para documentos emitidos na fase externa, a data de sua juntada aos autos, conforme o sistema e-TCU (Acórdão 1.268/2023-TCU-Plenário; Rel. Min. Vital do Rêgo) e, para as notificações, a data de seu efetivo recebimento, quando disponível, enquanto para os acórdãos proferidos foram consideradas as datas em que proferidos:



Fase Interna da TCE: (a) OF. CBEX/DCT 266/00, de 28/2/2000, não há informações de recebimento ou não (peça 1, p. 79); (b) Ofício 1029-01/CGEFO, de 28/9/2001, não recebido (peça 1, p. 81-88); (c) Ofício 1111-01/CGEFO, de 30/10/2001, não recebido (peça 1, p. 88-91); (d) Notificação 092/2004 (à procuradora Sra. Maria Fátima Olivier Sudbrack), de 28/9/2004 e recebida em 4/10/2004 (peça 1, p. 97-104); (e) Notificação 061/2005, de 26/9/2005, sem comprovante de recebimento (peça 1, p. 107-114); (f) e-mail (Auditoria do CNPq), de 11/4/2008, respondido em 11/6/2008 (peça 1, p. 117-119); (g) Sinopse (documento da Auditoria Interna), de 27/6/2008 (peça 1, p. 153-165); despacho do Auditor-Chefe, em 2/7/2008 (peça 1, p. 167); (h) Notificação 034/2008, de 7/7/2008, recebida em 28/7/2008 (peça 1, p. 169-175); (i) Notificação 220/2010, de 28/7/2010, sem comprovante de recebimento (peça 1, p. 309-314); (j) Edital de Notificação por edital, publicado no DOU em 27/10/2010 (peça 1, p. 317); (k) Edital de Notificação publicado no DOU em 27/5/2011 (peça 1, p. 368); (l) Relatório de TCE 14/2011, de 26/5/2011 (peça 1, p. 370-374); (m) Parecer da Auditoria/CNPq, em 30/5/2011 (peça 1, p. 376); (n) Relatório de Auditoria/CGU 852/2014, em 30/5/2014 (peça 1, p. 382-384); (o) Certificado de Auditoria/CGU 852/2014, em 2/6/2014 (peça 1, p. 385); (p) Parecer do Dirigente/CGU, em 3/6/2014 (peça 1, p. 386);

Fase Externa da TCE: (a) instrução e pronunciamentos na Secex/Desenvolvimento, em 25 e 26/9/2014 (peças 4-6); (b) instrução e pronunciamentos na Secex/Desenvolvimento, em 13/11/2015 (peças 26-28); (c) parecer do MP/TCU, em 22/01/2016 (peça 29); (d) Acórdão 3303-TCU-2ª Câmara, em 8/3/2016 (peça 30); (e) instrução e pronunciamentos na Serur, em 8/12/2016 e 3/1/2017 (peças 53-54); (f) parecer do MP/TCU, em 7/3/2017 (peça 55); (g) Acórdão 5.499/2017-TCU-2ª Câmara; em 20/6/2017 (peça 56); (h) Acórdão 9576/2017-TCU-2ª Câmara em 7/11/2017 (peça 65); (i) Acórdão 4190/2018-TCU-2ª Câmara, em 29/5/2018 (peça 84); (j) instrução e pronunciamentos na Secex/Desenvolvimento, em 6 e 29/8/2018 (peças 91-93); (j) instrução e pronunciamentos na Serur, em 22 e 23/7/2019 (peças 99-100); parecer do MP/TCU, em 17/3/2020 (peça 101); despacho do relator, em 10/12/2020 (peça 116); instrução e pronunciamentos na Serur, em 26 e 27/10/2021 (peças 128-129) e Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, em 29/3/2023.

23.34. Impende comentar acerca de alguns atos praticados pelo CNPq na fase interna das contas especiais.

23.35. Constatado que a Sra. Márcia Helena Kenner não apresentou espontaneamente o relatório final de seus estudos, acompanhado de exemplar da tese e cópia do diploma, tampouco informou haver retornado ao Brasil, o órgão notificou a bolsista pelo OF. CBEX/DCT 266/00, de 28/2/2000 (peça 1, p. 79), o Ofício 1029-01/CGEFO, de 28/9/2001 (peça 1, p. 81-88) e o Ofício 1111-01/CGEFO, de 30/10/2001 (peça 1, p. 88-91).

23.36. Os expedientes de fevereiro de 200 e outubro de 2001 foram encaminhados ao endereço na Universidade de Brasília informado pela Sra. Márcia Helena quando formulou pedido de concessão da bolsa (peça 1, p. 11). E o expediente de setembro de 2001 foi encaminhado à sua procuradora, Sra. Maria de Fátima Olivier Sudbrack (peça 1, p. 95).

23.37. Na Sinopse da Auditoria Interna/CNPq, de 27/6/2008 (peça 1, p. 153-165), o subscritor do documento consignou que o Ofício 1111-01/CGEFO teve o Aviso de Recebimento devolvido pelos Correios. De fato, embora conste dos autos um AR com data de recebimento em 1/11/2001 e assinatura do recebedor, há no que parece ser a anverso de um envelope do CNPq um carimbo dos Correios informando que o destinatário “Mudou-se” (peça 1, p. 90 e 91).

23.38. Nesse mesmo documento da Auditoria Interna/CNPq consta que, em 14/11/2001, pelo Memorando 371-01/CGEFO, foi encaminhado o processo da Sra. Márcia Helena Kenner àquela Auditoria Interna para providências tendo em vista a não localização da ex-bolsista.

23.39. Finalmente, no Relatório de TCE 14/2011, consta que não é possível afirmar que a Sra. Márcia Helena chegou a receber não apenas os Ofícios 266/2000, 1029/2001 e 1111/2001, mas, também, as Notificações 092/2004 e 061/2005 “vez que a bolsista mudou-se sem comunicar novo domicílio ao CNPq” (peça 1, p. 373).

23.40. Nesse passo, entende-se não caber desconsiderar os expedientes pelos quais o CNPq procurou notificar a ex-bolsista ou a sua procuradora. Seria bastante desarrazoado simplesmente desconsiderar as



tentativas do CNPq em notificar a ex-bolsista para as quais não houve resposta. A uma porque não significa necessariamente que não houve a efetiva notificação, circunstância de difícil verificação dado que os endereços são no exterior e, a duas, porque cabia à Sra. Márcia Helena manter o órgão informado a respeito de alguma mudança de residência.

23.41. E do mesmo modo há que considerar o Memorando 371/-01/CGEFO supramencionado, o qual, ante seu teor noticiado nos autos, interrompeu a prescrição intercorrente.

23.42. Conclui-se, então, que não houve o transcurso do período de cinco anos próprio da prescrição regida pela Lei 9.873/1999, tampouco o interregno de três anos específico da modalidade intercorrente (artigo 1º, §1º, da Lei 9.873/1999 e artigo 8º da Resolução-TCU 344/2022).

23.42. Quanto à intercorrente, o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) fixou o entendimento de que o marco inicial de sua fluidez se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, posição incorporada à multicada Resolução-TCU 344/2022 pela Resolução-TCU 367/2024, correspondendo a 28/2/2000 no presente processo.

10. Diante da análise da prescrição realizada pela unidade técnica, peço vênias para divergir em relação à validade dos seguintes atos como causas interruptivas da prescrição: “: (a) OF. CBEX/DCT 266/00, de 28/2/2000, não há informações de recebimento ou não (peça 1, p. 79); (b) Ofício 1029-01/CGEFO, de 28/9/2001, não recebido (peça 1, p. 81-88); (c) Ofício 1111-01/CGEFO, de 30/10/2001, não recebido (peça 1, p. 88-91);”.
11. Em relação ao OF. CBEX/DCT 266/00, de 28/2/2000, verifico que não há informações de recebimento ou não (peça 1, p. 79). Não foi possível constatar o seu recebimento, pois não consta no processo informações sobre o aviso de recebimento.
12. Já para os Ofício 1029-01/CGEFO, de 28/9/2001 e Ofício 1111-01/CGEFO, de 30/10/2001, os registros indicam que não foram recebidos pelo destinatário.
13. Sobre o assunto, é possível perceber que a jurisprudência desta Corte indica que a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU (e.g. Acórdão 2.219/2023-2ª Câmara de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus). Entendo que apenas a notificação válida tem o condão de realizar a interrupção da prescrição quinquenal, pois, apenas neste momento, é possível ao responsável ter ciência da irregularidade a ele imputada e adotar as medidas para esclarecimento e defesa que entender pertinentes. Caso contrário, o processo poderia se desenvolver sem a possibilidade de ampla defesa ao responsável e, em última análise, ter a prescrição interrompida por atos juridicamente inválidos.
14. Além disso, é sabido que a administração pública tem instrumentos para encontrar eventual responsável que intencionalmente resista ao recebimento de notificações, como a consulta aos cadastros públicos para identificar o domicílio atualizado do responsável, e, esgotadas todas as medidas de localização, a notificação editalícia. Nesse ponto, a jurisprudência desta Corte aponta no sentido de que é válida a notificação do responsável quando realizada por edital (*ficta*) após esgotarem-se as tentativas de notificação pessoal, não configurando prejuízo ao exercício da ampla defesa (e.g. Acórdão 5.946/2014-2ª Câmara de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira).
15. Assim, no presente caso, entendo prescrita a pretensão ressarcitória desta Corte, uma vez que entre o termo inicial para a prescrição, 31/3/1998, data subsequente ao prazo final de 30/3/1998 para adimplir as obrigações assumidas, e a primeira notificação válida (notificação 092/2004) recebida pela procuradora Sra. Maria Fátima Olivier Sudbrack em 4/10/2004, distam mais de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 2º da Resolução TCU 344/2022.



16. Dessa forma, diante dos vícios na decisão embargada, incorporo, com acolho os Embargos De Declaração opostos para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte no caso em exame.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 507/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.549/2014-8.
- 1.1. Apenso: 033.826/2018-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsável: Márcia Helena Kenner (456.944.350-87).
 - 3.2. Recorrente: Márcia Helena Kenner (456.944.350-87).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (extinto).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: Guilherme Gonçalves Martin (42.989/OAB-DF), Jose Mauricio de Lima (26.613/OAB-DF) e outros, representando Márcia Helena Kenner.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam Embargos de Declaração interpostos por Márcia Helena Kenner (peça 145), pelo qual contesta o Acórdão 589/2023-TCU-Plenário, o qual, conheceu e negou provimento ao recurso de revisão em face do Acórdão 3.303/2016-2ª Câmara, Rel. Mins. André Luís de Carvalho, mantido parcialmente pelo Acórdão 5.499/2017-2ª Câmara, Rel. Vital Rêgo, o qual, por sua vez, afastou a multa aplicada, mantendo o julgamento pela irregularidade das contas da recorrente e a sua condenação em débito.

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

9.1. com fundamento nos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, e artigo 287 do Regimento Interno/TCU, conhecer dos Embargos de Declaração, para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos demais interessados.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0507-07/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.



13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 039.254/2019-4

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Base Administrativa do Comando de Operações Especiais.

Responsáveis: Euclides Abrão (895.500.991-72); Francisco Ludovico de Almeida Filho (170.405.151-72); Global Vita Medicina Ambulatorial Ltda (09.228.954/0001-20); Heber Cardoso Wanderley (388.556.741-53); Jorge Antônio Peixoto Donato (791.565.337-72); Maira Ludovico de Almeida (279.568.811-53); Nuvem Branca Participações Ltda. (08.754.225/0001-45); Renata Silva de Freitas (691.175.001-68); Sociedade Hospitalar de Goiânia (37.285.681/0001-91).

Interessado: Comando de Operações Especiais.

Representação legal: Alexandre Iunes Machado (17.275/OAB-GO), representando Nuvem Branca Participações Ltda.; Geovana Aparecida Barbosa (38.425/OAB-GO), representando Maira Ludovico de Almeida; Geovana Aparecida Barbosa (38.425/OAB-GO), representando Francisco Ludovico de Almeida Filho; Rodolfo Jardim Dourado de Araujo (41.925/OAB-GO), representando Heber Cardoso Wanderley.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXÉRCITO BRASILEIRO. FRAUDE NAS GUIAS DE ENCAMINHAMENTO PARA REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS MÉDICOS. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. EXCLUSÃO DE RESPONSÁVEIS DOS PRESENTES AUTOS. REVELIA. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES RESSARCITÓRIA E PUNITIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Incluo, como parte integrante deste Relatório, e transcrevo, a seguir, a instrução de peça 98, que contou com a anuência do corpo diretivo (peças 99-100) da antiga SecexTCE, atualmente



denominada de Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), assim como, em essência, o parecer do MPTCU (peça 102):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Comando de Operações Especiais, em desfavor de Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), em razão de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, referente a suposta fraude em guias de encaminhamento do Fusex.

HISTÓRICO

2. Em 9/4/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Comando de Operações Especiais autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1345/2019.
3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Prática de fraude em 110 (cento e dez) Guias de encaminhamento para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO.

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.
5. No relatório (peça 21), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 536.610,88, imputando-se a responsabilidade a Jorge Antônio Peixoto Donato, Chefe do Posto Médico da Guarnição de Goiânia, no período de 25/1/2007 a 17/1/2012, na condição de gestor dos recursos.
6. Em 1/10/2019, o Centro de Controle Interno do Exército emitiu o relatório de auditoria (peça 22), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 23 e 24).
7. Em 29/10/2019, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 25).
8. A análise dos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012 foi realizada na instrução de peça 35, quando se anotou não ter havido o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente, estando assim a TCE devidamente constituída e em condição de ser instruída.
9. Verificou-se que o Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72) era o responsável pela gestão do nosocômio onde ocorreram as irregularidades ensejadoras do débito objeto desta tomada de contas especial, sendo-lhe dada oportunidade de defesa, não tendo o mesmo apresentado justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres da União, razão pela qual sua responsabilidade foi mantida.
10. Foi observado também que, conforme apurado em processo judicial militar, o responsável, para realização das fraudes, teria se utilizado de empresas privadas para repasse dos valores que lhe seriam posteriormente revertidos, como se os serviços tivessem sido prestados, na tentativa de garantir legitimidade aos pagamentos fraudulentos. Tal fato se verificou claramente na peça 18, página 20, de onde se extraem estes excertos:

Concluimos que a fraude levada a efeito pelo réu consistia na emissão de guias para a realização de procedimentos médicos, em nome próprio e de seus dependentes, para atendimento de outros pacientes e, o mais grave, a emissão de guias em nome próprio e de seus dependentes sem que o procedimento tenha sido realizado, mas todos pagos pelo FUSEx.

As ações fraudulentas foram exitosas e perduraram por oito anos, devido a facilidade que o acusado tinha por ser Tenente Coronel Médico e chefe do Posto Médico do

“Comando de "Operações Especiais do Exército Brasileiro e, ainda, por ter estreitas e escusas relações com proprietários de OCS e empresas que faziam movimentação financeira em Goiânia; o que possibilitou-lhe receber vantagem ilícita, consubstanciada em repasses de dinheiro decorrente do faturamento das guias fraudadas, conforme restou muito bem demonstrado no diagrama elaborado pelo CPADSI/MPM encontrado à fl. 249, Apenso 2, Vol. 1., elaborado com base nas informações decorrentes da quebra dos sigilos bancários, fiscais do acusado e das OCS investigadas.

10.1 De acordo com a análise, tais empresas seriam a Global Vita Medicina Ambulatorial Ltda. (CNPJ 09.228.954/0001-20), Santa Genoveva Participações S/S Ltda., que atualmente se encontra em recuperação judicial (CNPJ 37.285.681/0001-91), e Nuvem Branca Participações Ltda. (CNPJ 08.754.225/0001-45).

10.2 Assim, foi também proposta a desconsideração da personalidade jurídica de referidas empresas, para citação solidária de seus sócios administradores, proposta esta que contou com a anuência do Exmo. Sr. Ministro Relator, que determinou a realização de tais providências, operadas conforme abaixo:

Débito solidário relacionado ao responsável Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Chefe do Posto Médico da Guarnição de Goiânia, no período de 25/1/2007 a 17/1/2012, na condição de gestor dos recursos, aos Srs. Heber Cardoso Wanderley (sócio administrador da empresa Global Vita entre 21/11/2007 e 10/02/2011), Renata Silva de Freitas (sócio administrador da empresa Global Vita entre 28/12/2010 até hoje), Euclides Abrão (sócio administrador da empresa Santa Genoveva Participações S/S Ltda. desde 18/5/2007 e da empresa Nuvem Branca Participações Ltda. desde 28/3/2007), Francisco Ludovico de Almeida Filho (sócio administrador da empresa Santa Genoveva Participações S/S Ltda. desde 8/12/2006) e Maira Ludovico de Almeida (sócio administrador da empresa Santa Genoveva Participações S/S Ltda. desde 2/4/2009), bem como à empresa Nuvem Branca Participações Ltda. (CNPJ 08.754.225/0001-45), na qualidade de agentes ativos na prática das fraudes.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Responsáveis solidários
3/5/2007	25,20	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69)
2/4/2008	116,00	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69) e Heber Cardoso Wanderley (CPF 388.556.741-53)
2/4/2008	169,20	
2/4/2008	42,00	
21/5/2008	1.050,23	
19/12/2008	47,20	
19/12/2008	28,98	
13/3/2009	11.000,00	
18/6/2009	54,00	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69); Heber Cardoso
22/7/2009	913,34	
22/7/2009	831,58	
22/7/2009	299,96	
22/7/2009	120,00	
20/8/2009	40,80	
20/8/2009	15.500,00	
20/8/2009	26.000,00	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

20/8/2009	3.649,60	Wanderley (CPF 388.556.741-53) e Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53)
20/8/2009	3.517,14	
20/8/2009	16.160,33	
8/9/2009	62,00	
23/10/2009	21.690,00	
23/10/2009	17.240,00	
23/10/2009	16.000,00	
4/11/2009	148,84	
4/11/2009	1.062,59	
4/11/2009	180,00	
4/11/2009	5.681,96	
18/11/2009	25,90	
18/11/2009	31,45	
18/11/2009	29,79	
2/12/2009	111,00	
14/12/2009	2.399,87	
14/12/2009	14.000,00	
14/12/2009	730,32	
14/12/2009	730,32	
2/3/2010	24.003,50	
2/3/2010	14.400,00	
5/3/2010	41.970,50	
10/3/2010	805,34	
10/3/2010	47,90	
10/3/2010	25,90	
18/3/2010	35.144,10	
29/3/2010	63.034,17	
5/5/2010	19.860,80	
5/5/2010	8.389,91	
8/6/2010	3.455,87	
8/6/2010	8.018,61	
5/8/2010	10.920,00	
5/8/2010	2.815,94	
5/8/2010	22.432,60	
5/8/2010	7.968,96	
5/8/2010	4.196,00	
4/10/2010	185,68	
6/10/2010	9.827,46	
6/10/2010	8.610,00	
2/12/2010	6.273,24	
2/12/2010	5.056,29	
3/12/2010	6.210,00	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

13/12/2010	8.619,83	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69); Heber Cardoso Wanderley (CPF 388.556.741-53), Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53) e Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68)
28/12/2010	7.216,78	
28/12/2010	5.394,94	
28/12/2010	6.210,00	
29/12/2010	40,00	
18/2/2011	9.775,00	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69), Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53) e Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68)
24/3/2011	49,50	
24/3/2011	13,54	
4/4/2011	185,00	
4/4/2011	7.665,12	
4/4/2011	6.037,50	
4/4/2011	46,00	
4/4/2011	46,00	
26/4/2011	7.993,20	
17/5/2011	9,20	
18/5/2011	49,00	
18/5/2011	136,00	
12/8/2011	37,00	
12/8/2011	89,91	
12/8/2011	5,55	
12/8/2011	86,21	
26/9/2011	1.339,43	
6/12/2011	25,90	
6/12/2011	42,00	
22/12/2011	11,10	
22/12/2011	245,68	
22/12/2011	48,10	
22/12/2011	37,00	
22/12/2011	212,75	
22/12/2011	1.279,47	
22/12/2011	1.012,68	
22/12/2011	682,85	
22/12/2011	148,00	
22/12/2011	3.082,83	
22/12/2011	42,00	
31/1/2012	103,60	
31/1/2012	9,20	
31/1/2012	9,20	
9/2/2012	368,52	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

9/2/2012	6,66
9/2/2012	96,94
9/2/2012	34,41
9/2/2012	53,69
10/2/2012	890,32
22/3/2012	82,88
22/3/2012	3.082,83
14/5/2012	37,00
14/5/2012	58,09
14/5/2012	28,49
14/5/2012	22,20
1/10/2012	445,16
28/12/2012	24,25

Responsável: Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72)

Irregularidade: indício de fraude em 110 (cento e dez) Guias de encaminhamento para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO.

Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 4.

Normas infringidas: Caput do art. 251, Dec. Lei 1.001, de 21 Out 1969 - Código Penal; 2. Art. 20 e 24 da Portaria 759, de 20 dez 2002, do Cmt Ex, que Trata da Comissão de Auditoria das Contas Médicas; 3. art 4º, Sº e Gº da Portaria 653, de 30 ago 2005, que trata dos beneficiários do FUSEx; e 4. Art. 10º da Portaria 048/DGP, de 28 fev 2008, das Instrução Reguladoras para assistência médico - hospitalares do FUSEx.

Cofre credor: Fundo de Saúde do Exército - FUSEx.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 4/6/2020: R\$ 930.771,18

Conduta: autorizar a emissão, de forma fraudulenta, de diversas guias de encaminhamento em seu próprio nome e de seus dependentes para a realização de procedimentos médicos em pessoas não cadastrados no FUSEX, em clínicas conveniadas ou não. Em algumas situações os procedimentos já haviam sido cobertos por outros planos de saúde. Atestar a lisura das guias (fraudadas) que autorizou a emissão.

Nexo de causalidade: a autorização ou emissão de guias de procedimentos médicos de forma fraudulenta e em benefício próprio resultou na impugnação das referidas despesas e, conseqüentemente, em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não autorizar ou emitir guias de procedimentos médicos de forma fraudulenta e em benefício próprio.

Responsáveis: Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69), Heber Cardoso Wanderley (CPF 388.556.741-53), Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53) e Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68).

Irregularidade: indícios de fraude em 110 (cento e dez) Guias de encaminhamento para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO.

Evidências da irregularidade: Sentença judicial do processo militar 218-79.2012.7.11.0011, peça 18, p. 16/27.

Conduta: realizar movimentações financeiras irregulares a partir do recebimento de guias fraudadas para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO, com posterior repasse de verbas para o Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato.

Nexo de causalidade: a movimentação financeira irregular das guias fraudadas, com posterior

repassa de verbas para o Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, conforme apurado em processo judicial militar, gerou dano ao Erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador da responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, abster-se de cobrar por serviços não executados e de repassar a agentes públicos valores recebidos indevidos.

11. Realizadas as citações, apenas os responsáveis Heber Cardoso Wanderley, Francisco Ludovico de Almeida Filho e Maira Ludovico de Almeida compareceram aos autos para apresentação de suas alegações de defesa, restando silentes os demais, de forma que devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações

12. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

13. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

14. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro

JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

15.A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia dos responsáveis Renata Silva de Freitas, Euclides Abrão, Nuvem Branca Participações e Jorge Antônio Peixoto Donato

16.No caso vertente, a citação dos responsáveis revéis se deu conforme despacho de conclusão das comunicações processuais de peça 91, com a devida comprovação de notificação, consoante detalhamento abaixo:

- Renata Silva de Freitas – Ofício de peça 51, encaminhada para endereço constante do sistema da Receita Federal, AR na peça 58;

- Euclides Abrão – Ofício de peça 89, encaminhada para endereço constante do sistema da Receita Federal, AR na peça 90

- Nuvem Branca Participações – Ofício de peça 59, encaminhado para endereço constante do sistema da Receita Federal, AR na peça 74;

- Jorge Antônio Peixoto Donato – Ofício de peça 95, encaminhado para endereço constante do sistema da Receita Federal, AR na peça 96, Edital de citação de peça 81.

17.Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018 - TCU - Plenário, Relator: Bruno Dantas; 2369/2013 - TCU - Plenário, Relator: Benjamin Zymmler e 2449/2013 - TCU - Plenário, Relator: Benjamin Zymmler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

18.Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

19.Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta

Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Contudo, tal providência mostrou-se infrutífera, à exceção da Sra. Renata Silva de Freitas, uma vez que as alegações apresentadas pelo Sr. Heber Cardoso Wanderley podem lhe ser aproveitadas.

20. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

Alegações de defesa apresentadas

21. O Sr. Héber Cardoso Wanderley apresentou alegações na peça 68, com documentos nas peças 69/73, onde argumenta que o Sr. Jorge Donato, então diretor da Global Saúde, teria sido o único beneficiário das condutas fraudulentas por ele praticadas, que este era de fato o administrador da clínica, conforme contratos “de gaveta” existentes, já que não poderia figurar legalmente como sócio da empresa, que a desconsideração da personalidade jurídica da Global Saúde para os fins de atingir seus bens pessoais estaria contrariando a legislação, uma vez que os documentos constantes destes autos não demonstrariam ter o mesmo se beneficiado das irregularidades praticadas, mas, conforme apontado no processo judicial militar, os repasses feitos por aquela empresa teriam todos sido efetuados para o Sr. Jorge Donato.

21.1 Entende que, uma vez que não há comprovação de que teria se beneficiado das irregularidades, deveriam ser aplicados precedentes deste Tribunal, de que somente se aplicaria o instituto da desconsideração da personalidade jurídica para aqueles sócios que sem nenhuma dúvida teriam se beneficiado das irregularidades praticadas.

21.2 Alega, ainda, que o Sr. Jorge Donato teria de fato praticado fraude na administração da empresa Global Saúde, tendo causado enormes prejuízos a tal sociedade, dos quais foi o único beneficiário, estando o responsável inclusive com problemas de saúde, causados pelos atos do então sócio, que teriam gerado enormes prejuízos financeiros e físicos à sua pessoa, mesmo após seu desligamento da mesma em 2011.

22. A Sra. Maíra Ludovico de Almeida e o Sr. Francisco Ludovico de Almeida Filho apresentaram alegações na peça 85, com documentos nas peças 86 e 88, onde informam que de fato eram sócios da empresa Santa Genoveva Participações Ltda., sendo esta administrada pela empresa Nuvem Branca Participações Ltda., de propriedade do Sr. Euclides Abrão.

22.1 Alegam que as irregularidades teriam sido praticadas pelo Sr. Euclides Abrão, proprietário da empresa Nuvem Branca e sócio administrador da empresa Santa Genoveva, em proveito do próprio administrador e do Sr. Jorge Donato, não tendo os responsáveis Maíra e Francisco conhecimento dos fatos por ele praticados, somente vindo a conhecer quando de problemas financeiros sofridos pelo Hospital Santa Genoveva, tendo então movido ação judicial em desfavor do sócio administrador, o Sr. Euclides Abrão, para fins de afastamento do mesmo da administração da empresa.

22.2 Alegam, acerca da desconsideração da pessoa jurídica, que essa somente se aplica quando o sócio administrador atua com culpa no desempenho de suas funções, praticando lesão a terceiros, advindo de um ato ilícito ou da má administração dos negócios, violando a lei ou normas do contrato ou estatuto. Desta forma, não haveria que se falar em desconsideração da pessoa jurídica com relação a esses dois sócios, que apresentam alegações de defesa, posto que não eram sócios administradores e não teriam conhecimento das irregularidades praticadas.

22.3 Juntam aos autos cópia de parte do processo judicial em trâmite na Justiça de Goiás, onde é pedido o afastamento liminar do Sr. Euclides Abrão da administração da empresa (peça 86), bem como alteração contratual da firma, registrada em cartório na data de 01/12/2009, em que se comprovaria que a administração da empresa Santa Genoveva caberia à empresa Nuvem Branca, representada pelo Sr. Euclides Abrão (fl. 3 – cláusula sétima).

Análise das alegações do Sr. Heber Cardoso

23 Inicialmente, temos a comentar acerca da eventual participação do Sr. Jorge Donato na qualidade de administrador da empresa Global Saúde. Segundo alegado pelo Sr. Héber Cardoso,

este ocuparia tal função em virtude de contratos assinados entre as partes, mas não registrados, os chamados contratos “de gaveta”. Deve-se ter em mente que eventuais efeitos jurídicos de tais contratos se operam somente entre as partes signatárias de tais documentos, não possuindo eficácia perante a sociedade e terceiros, conforme já deliberado por esta Corte de Contas, por exemplo, no Acórdão 4490/2020-TCU-2ª Câmara (Relatora Min. Ana Arraes), de forma que não se apresenta como alegação válida perante este Tribunal, em especial porque também não foi apresentado junto com a documentação.

23.1 Desta forma, a responsabilização deve recair sobre os sócios administradores constantes do estatuto social da empresa, que, conforme peça 33 dos autos, seriam o Sr. Heber Cardoso Wanderley e a Sra. Renata Silva de Freitas.

23.2 Também não teria o condão de socorrer o responsável o fato de ter se retirado da empresa em 2011, vez que parte das irregularidades se deu em período anterior a sua saída da sociedade. Da mesma forma, não o socorrem eventuais problemas de saúde que estaria acometido nos dias atuais, que não podem servir de alegação para a prática de fatos contrários à Lei e às normas.

23.3 No entanto, um fato merece um exame mais dedicado neste ponto dos autos. Realmente, não há elementos que possam comprovar ter o mesmo se beneficiado das irregularidades tratadas nos autos. Se se verificar a forma como os desvios eram realizados, nota-se que eram amparados em emissão de guias fraudulentas, que, segundo constaria dos autos, teriam sido emitidas pelas empresas Global Vita Medicina Ambulatorial Ltda. (CNPJ 09.228.954/0001-20), Santa Genoveva Participações S/S Ltda., que atualmente se encontra em recuperação judicial (CNPJ 37.285.681/0001-91), e Nuvem Branca Participações Ltda. (CNPJ 08.754.225/0001-45), conforme sentença judicial de peça 18, p. 16/27.

23.4 Teriam, inclusive, sido detectados pagamentos nos valores de R\$ 16.590,16 e R\$ 23.579,60 ao Sr. Jorge Donato, conforme peça 18, p. 17. Porém, verifica-se nos relatórios de auditoria realizados pela instituição militar que, durante a perícia, foram verificadas todas as guias emitidas pela Global Saúde, não se tendo observado irregularidade em nenhuma delas (peças 17, p. 11 e peça 21, p. 23).

23.5 No relatório do tomador de contas (peça 21), nota-se que foram analisadas as guias emitidas para a Clínica Global Saúde, no valor de R\$ 270.811,33, não podendo ser comprovada a legalidade de emissão e utilização, mas também não sendo possível constatar irregularidades nas mesmas, tanto que das guias apresentadas para constituição do débito tratado nestes autos, no valor de R\$ 536.665,98 (conforme quadro 9 de folha 23), em confronto com relação de guias e ordens bancárias relacionadas ao dano (peça 21, p. 18/21), nenhuma dessas se refere à Global Saúde.

23.6 Desta forma, entende-se que possam ser parcialmente acatadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Heber Cardoso Wanderley, aproveitando-se as mesmas para a Sra. Renata Silva de Freitas, nos termos do art. 161 do RITCU, também sócia administradora da referida clínica e também citada como responsável nestes autos.

Análise das alegações do Sr. Francisco Ludovico de Almeida Filho e da Sra. Máira Ludovico de Almeida

24. Quanto à defesa de tais responsáveis, inicialmente, entendemos não deva ser aceita a alegação de que não sabiam dos atos praticados pelo sr. Euclides Abrão, pois, embora possa ser até plausível do ponto de vista fático, não encontra amparo do ponto de vista legal, nem se coaduna com as atribuições de sócio e/ou administrador de uma empresa, em especial ante a notícia constante na peça 18, p. 11, de que a empresa Nuvem Branca, administradora da Santa Genoveva e criada em início de 2007, época em que começaram as fraudes ao Fusex, teria repassado a quantia de R\$ 778.455,66 ao Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato.

24.1 Já sobre a desconsideração da pessoa jurídica, é fato que a mesma só possa ser aplicada nas hipóteses de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial. No presente caso, tal análise já foi realizada na instrução de peça 35, quando ficou demonstrada a primeira hipótese, ante a realização de ato ilegal que deu causa a dano ao erário, quando da emissão de guias fraudulentas para fins de ressarcimento de valores junto à Fusex por procedimentos não realizados.

24.2 No entanto, em um ponto, deve ser dado razão aos responsáveis. De fato, o documento de peça 88 por eles encaminhado define claramente a empresa Nuvem Branca, por intermédio do

Sr. Euclides Abrão, como único administrador da empresa. Assim, em que pese constar no sítio da Receita Federal informação diversa no cadastro de CNPJ da empresa (peça 93), temos que deve valer o documento de alteração contratual registrado em cartório da mesma, por ser parte de seu estatuto social. Assim, uma vez que tal documento data de 01/12/2009, somente devem ser considerados responsáveis os Srs. Francisco Ludovico e Maíra Ludovico nos períodos em que há comprovação de terem sido administradores da empresa, sem prejuízo de que eventual nova apresentação de documentos venha a efetivamente comprovar não terem sido os administradores da empresa nesses períodos, quais sejam, Francisco Ludovico de Almeida Filho (08/12/2006 a 30/11/2009) e Maíra Ludovico de Almeida (02/04/2009 a 30/11/2009).

24.2 Por fim, a apresentação de processo judicial requerendo medida cautelar para afastamento do Sr. Euclides Abrão da administração da empresa Santa Genoveva até poderia ser um fator demonstrativo de boa-fé dos responsáveis, mas veio a ocorrer no exercício de 2015, tendo as irregularidades aqui tratadas sido praticadas de 2007 a 2012, em valores bastante consideráveis, o que nos leva a crer que os sócios deveriam ter tomado ciência de tais irregularidades em período pretérito também.

24.3. Dessa forma, resta acolher parcialmente as alegações de defesa do Sr. Francisco Ludovico de Almeida Filho e da Sra. Maíra Ludovico de Almeida, reduzindo o débito a eles atribuídos, de modo a permanecerem solidários apenas nos valores, detalhados no item 10.2 (retro), referentes aos períodos, respectivos, de 08/12/2006 a 30/11/2009 (Francisco) e 02/04/2009 a 30/11/2009 (Maíra).

Prescrição da Pretensão Punitiva

25. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

25.1 No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade aos responsáveis dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada era continuada e a última ocorrência se deu em 28/12/2012 e o ato de ordenação da citação ocorreu em 30/06/2020 (peça 38).

CONCLUSÃO

26. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que os responsáveis Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Renata Silva de Freitas, Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72) e Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69) não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos; instados a se manifestarem, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do §3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

27. Verifica-se também que devem ser parcialmente acatadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Heber Cardoso Wanderley, as quais podem ser aproveitadas pela responsável Renata Silva de Freitas, excluindo-se suas responsabilidades dos presentes autos.

28. Nota-se também que devam ser parcialmente acatadas as alegações do Sr. Francisco Ludovico de Almeida Filho e da Sra. Maira Ludovico de Almeida, para definir suas responsabilidades apenas nos períodos em que estiveram como sócios administradores ou administradores da empresa Santa Genoveva, conforme abaixo:

- Francisco Ludovico de Almeida Filho – 08/12/2006 a 30/11/2009

- Maíra Ludovico de Almeida – 02/04/2009 a 30/11/2009

29. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

30. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis Jorge Antônio Peixoto Donato, Euclides Abrão, Nuvem Branca Participações, Francisco Ludovico de Almeida Filho e Maira Ludovico de Almeida, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art.

202, §1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, além da aplicação da sanção prevista no art. 60 da mesma Lei.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revéis Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68) e Nuvem Branca Participações Ltda (CNPJ 08.754.225/0001-45), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Heber Cardoso Wanderley (CPF 388.556.741-53), as quais devem ser aproveitadas para a Sra. Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68), excluindo-se os responsáveis dos presentes autos;

c) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72) e Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53), para considerá-los responsáveis apenas nos períodos de 08/12/2006 a 31/11/2009 e 02/04/2009 a 31/11/2009, respectivamente;

d) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis adiante qualificados, condenando-os, solidariamente, conforme o caso, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo de Saúde do Exército - FUSEx, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Débito solidário relacionado ao responsável Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Chefe do Posto Médico da Guarnição de Goiânia, no período de 25/1/2007 a 17/1/2012, na condição de gestor dos recursos, Euclides Abrão (sócio administrador da empresa Santa Genoveva Participações S/S Ltda. desde 18/5/2007 e da empresa Nuvem Branca Participações Ltda. desde 28/3/2007), Francisco Ludovico de Almeida Filho (sócio administrador da empresa Santa Genoveva Participações S/S Ltda. de 8/12/2006 a 31/11/2009) e Maira Ludovico de Almeida (sócio administrador da empresa Santa Genoveva Participações S/S Ltda. de 2/4/2009 a 31/11/2009), bem como à empresa Nuvem Branca Participações Ltda. (CNPJ 08.754.225/0001-45), na qualidade de agentes ativos na prática das fraudes.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Responsáveis solidários
3/5/2007	25,20	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69)
2/4/2008	116,00	
2/4/2008	169,20	
2/4/2008	42,00	
21/5/2008	1.050,23	
19/12/2008	47,20	
19/12/2008	28,98	
13/3/2009	11.000,00	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69); e Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53)
18/6/2009	54,00	
22/7/2009	913,34	
22/7/2009	831,58	
22/7/2009	299,96	
22/7/2009	120,00	
20/8/2009	40,80	
20/8/2009	15.500,00	
20/8/2009	26.000,00	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

20/8/2009	3.649,60
20/8/2009	3.517,14
20/8/2009	16.160,33
8/9/2009	62,00
23/10/2009	21.690,00
23/10/2009	17.240,00
23/10/2009	16.000,00
4/11/2009	148,84
4/11/2009	1.062,59
4/11/2009	180,00
4/11/2009	5.681,96
18/11/2009	25,90
18/11/2009	31,45
18/11/2009	29,79
2/12/2009	111,00
14/12/2009	2.399,87
14/12/2009	14.000,00
14/12/2009	730,32
14/12/2009	730,32
2/3/2010	24.003,50
2/3/2010	14.400,00
5/3/2010	41.970,50
10/3/2010	805,34
10/3/2010	47,90
10/3/2010	25,90
18/3/2010	35.144,10
29/3/2010	63.034,17
5/5/2010	19.860,80
5/5/2010	8.389,91
8/6/2010	3.455,87
8/6/2010	8.018,61
5/8/2010	10.920,00
5/8/2010	2.815,94
5/8/2010	22.432,60
5/8/2010	7.968,96
5/8/2010	4.196,00
4/10/2010	185,68
6/10/2010	9.827,46
6/10/2010	8.610,00
2/12/2010	6.273,24
2/12/2010	5.056,29
3/12/2010	6.210,00

Jorge Antônio Peixoto Donato
(CPF 791.565.337-72), Euclides
Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem
Branca Participações
(CNPJ 08.574.225/0001-69);


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

13/12/2010	8.619,83
28/12/2010	7.216,78
28/12/2010	5.394,94
28/12/2010	6.210,00
29/12/2010	40,00
18/2/2011	9.775,00
24/3/2011	49,50
24/3/2011	13,54
4/4/2011	185,00
4/4/2011	7.665,12
4/4/2011	6.037,50
4/4/2011	46,00
4/4/2011	46,00
26/4/2011	7.993,20
17/5/2011	9,20
18/5/2011	49,00
18/5/2011	136,00
12/8/2011	37,00
12/8/2011	89,91
12/8/2011	5,55
12/8/2011	86,21
26/9/2011	1.339,43
6/12/2011	25,90
6/12/2011	42,00
22/12/2011	11,10
22/12/2011	245,68
22/12/2011	48,10
22/12/2011	37,00
22/12/2011	212,75
22/12/2011	1.279,47
22/12/2011	1.012,68
22/12/2011	682,85
22/12/2011	148,00
22/12/2011	3.082,83
22/12/2011	42,00
31/1/2012	103,60
31/1/2012	9,20
31/1/2012	9,20
9/2/2012	368,52
9/2/2012	6,66
9/2/2012	96,94
9/2/2012	34,41


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

9/2/2012	53,69
10/2/2012	890,32
22/3/2012	82,88
22/3/2012	3.082,83
14/5/2012	37,00
14/5/2012	58,09
14/5/2012	28,49
14/5/2012	22,20
1/10/2012	445,16
28/12/2012	24,25

Responsável: Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72)

Irregularidade: indício de fraude em 110 (cento e dez) Guias de encaminhamento para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO.

Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 4.

Normas infringidas: Caput do art. 251, Dec. Lei 1.001, de 21 Out 1969 - Código Penal; 2. Art. 20 e 24 da Portaria 759, de 20 dez 2002, do Cmt Ex, que Trata da Comissão de Auditoria das Contas Médicas; 3. Art. 4º, Sº e Gº da Portaria 653, de 30 ago 2005, que trata dos beneficiários do FUSEX; e 4. Art. 10º da Portaria 048/DGP, de 28 fev 2008, das Instrução Reguladoras para assistência médico - hospitalares do FUSEX.

Cofre credor: Fundo de Saúde do Exército - FUSEX.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 4/6/2020: R\$ 930.771,18

Conduta: autorizar a emissão, de forma fraudulenta, de diversas guias de encaminhamento em seu próprio nome e de seus dependentes para a realização de procedimentos médicos em pessoas não cadastrados no FUSEX, em clínicas conveniadas ou não. Em algumas situações os procedimentos já haviam sido cobertos por outros planos de saúde. Atestar a lisura das guias (fraudadas) que autorizou a emissão.

Nexo de causalidade: a autorização ou emissão de guias de procedimentos médicos de forma fraudulenta e em benefício próprio resultou na impugnação das referidas despesas e, consequentemente, em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não autorizar ou emitir guias de procedimentos médicos de forma fraudulenta e em benefício próprio.

Responsáveis: Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69) e Maíra Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53).

Irregularidade: indícios de fraude em 110 (cento e dez) Guias de encaminhamento para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO.

Evidências da irregularidade: Sentença judicial do processo militar 218-79.2012.7.11.0011, peça 18, p. 16/27.

Conduta: realizar movimentações financeiras irregulares a partir do recebimento de guias fraudadas para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO, com posterior repasse de verbas para o Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato.

Nexo de causalidade: a movimentação financeira irregular das guias fraudadas, com posterior repasse de verbas para o Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, conforme apurado em processo judicial militar, gerou dano ao Erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador da responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, abster-se de cobrar por serviços não executados e de repassar a



agentes públicos valores recebidos indevidos.

e) aplicar aos responsáveis Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69) e Maíra Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

h) considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72) e Maíra Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53), e os inabilitar, por 8 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

i) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado de Goiás, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Controle Interno do Exército Brasileiro e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

2. Em razão da publicação da Resolução TCU 344/2022, que regulamentou no TCU a questão da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte de Contas, determinei a restituição dos autos à unidade técnica para avaliação, sob esse novo enfoque, da ocorrência da prescrição no caso ora em análise. Transcrevo, a seguir, a análise da prescrição, a conclusão e a proposta de encaminhamento da novel instrução (peça 104).

(...)

AValiação DA OCORRência DA PRESCRIÇÃO

15. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).
16. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.
17. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

18. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.
19. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.
20. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymmler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.
21. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em **5/4/2013**, data do relatório pericial militar, quando se conheceu da irregularidade.
22. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	5/4/2013	Relatório pericial do IPL (peça 17, p. 14)	Art. 5º inc. II	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	10/6/2016	Denúncia do Ministério Público Militar (peça 18, p. 7)	Art. 5º inc. II	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	19/7/2017	Sentença proferida pelo Conselho Especial de Justiça (peça 18, p. 27)	Art. 5º inc. II	2ª Interrupção
4	27/10/2018	Transito julgado ação judicial 218-79.2012.7.11.0011 (peça 1, p. 5)	Art. 5º inc. II	3ª Interrupção
5	23/4/2019	Autuação da TCE (peça 1, p. 3)	Art. 5º inc. II	4ª Interrupção
6	4/7/2019	Relatório de TCE (peça 22)	Art. 5º inc. II	5ª Interrupção
7	25/11/2019	Autuação do processo no TCU (capa)	Art. 5º inc. II	6ª Interrupção
8	26/6/2020	Data da instrução preliminar com proposta de citação (peça 35)	Art. 5º inc. II	7ª Interrupção
9	19/4/2022	Data da instrução de mérito da Secex/TCE (peças 98-100)	Art. 5º inc. II	8ª Interrupção

23. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, observa-se que **não** transcorreu o prazo prescricional de 5 (cinco) anos entre os eventos processuais consecutivos da tabela apresentada. Logo, **não** ocorreu a prescrição quinquenal.
24. De igual modo, **não** se verificou o decurso do prazo prescricional de 3 (três) anos entre os eventos da tabela apresentada, também não se configurando a prescrição intercorrente.



25. Importante ressaltar, como bem lembrou o Ministério Público junto ao TCU (peça 102), que, segundo o art. 3º da Resolução/TCU 344/2022, a prescrição obedece à legislação penal, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal e a irregularidade é capitulada como crime (art. 109, IV, do Código Penal), conforme ocorreu neste caso, em que Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato foi apenado no processo judicial militar (218-79.2012.7.11.0011) pelo delito previsto no art. 251 do Código Penal Militar (estelionato), com 7 anos. Assim sendo, para ele a prescrição original é de 12 anos (art. 125, inciso IV e § 1º, do Decreto-Lei 1.001/1969), o que reforça a inoccorrência da preliminar em apreço.
26. Portanto, não houve prescrição, de modo que se mostra adequado manter a proposta de mérito constante da instrução de peça 98, com o ajuste sugerido pelo Ministério Público junto ao Tribunal (peça 102).

CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, elevam-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) considerar revéis Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68) e Nuvem Branca Participações Ltda. (CNPJ 08.754.225/0001-45), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- b) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Heber Cardoso Wanderley (CPF 388.556.741-53), as quais devem ser aproveitadas para a Sra. Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68), excluindo-se os responsáveis dos presentes autos;
- c) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72) e Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53), para considerá-los responsáveis apenas nos períodos de 08/12/2006 a 31/11/2009 e 02/04/2009 a 31/11/2009, respectivamente;
- d) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis adiante qualificados, condenando-os, solidariamente, conforme o caso, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo de Saúde do Exército - FUSEx, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Débito solidário relacionado ao responsável Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Chefe do Posto Médico da Guarnição de Goiânia, no período de 25/1/2007 a 17/1/2012, na condição de gestor dos recursos, Euclides Abrão (sócio administrador da empresa Santa Genoveva Participações S/S Ltda. desde 18/5/2007 e da empresa Nuvem Branca Participações Ltda. desde 28/3/2007), Francisco Ludovico de Almeida Filho (sócio administrador da empresa Santa Genoveva Participações S/S Ltda. de 8/12/2006 a 31/11/2009) e Maira Ludovico de Almeida (sócio administrador da empresa Santa Genoveva Participações S/S Ltda. de 2/4/2009 a 31/11/2009), bem como à empresa Nuvem Branca Participações Ltda. (CNPJ 08.754.225/0001-45), na qualidade de agentes ativos na prática das fraudes.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Responsáveis solidários
3/5/2007	25,20	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69)
2/4/2008	116,00	
2/4/2008	169,20	
2/4/2008	42,00	
21/5/2008	1.050,23	
19/12/2008	47,20	
19/12/2008	28,98	
13/3/2009	11.000,00	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

18/6/2009	54,00	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69); e Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53)
22/7/2009	913,34	
22/7/2009	831,58	
22/7/2009	299,96	
22/7/2009	120,00	
20/8/2009	40,80	
20/8/2009	15.500,00	
20/8/2009	26.000,00	
20/8/2009	3.649,60	
20/8/2009	3.517,14	
20/8/2009	16.160,33	
8/9/2009	62,00	
23/10/2009	21.690,00	
23/10/2009	17.240,00	
23/10/2009	16.000,00	
4/11/2009	148,84	
4/11/2009	1.062,59	
4/11/2009	180,00	
4/11/2009	5.681,96	
18/11/2009	25,90	
18/11/2009	31,45	
18/11/2009	29,79	
2/12/2009	111,00	Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69);
14/12/2009	2.399,87	
14/12/2009	14.000,00	
14/12/2009	730,32	
14/12/2009	730,32	
2/3/2010	24.003,50	
2/3/2010	14.400,00	
5/3/2010	41.970,50	
10/3/2010	805,34	
10/3/2010	47,90	
10/3/2010	25,90	
18/3/2010	35.144,10	
29/3/2010	63.034,17	
5/5/2010	19.860,80	
5/5/2010	8.389,91	
8/6/2010	3.455,87	
8/6/2010	8.018,61	
5/8/2010	10.920,00	
5/8/2010	2.815,94	
5/8/2010	22.432,60	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5/8/2010	7.968,96
5/8/2010	4.196,00
4/10/2010	185,68
6/10/2010	9.827,46
6/10/2010	8.610,00
2/12/2010	6.273,24
2/12/2010	5.056,29
3/12/2010	6.210,00
13/12/2010	8.619,83
28/12/2010	7.216,78
28/12/2010	5.394,94
28/12/2010	6.210,00
29/12/2010	40,00
18/2/2011	9.775,00
24/3/2011	49,50
24/3/2011	13,54
4/4/2011	185,00
4/4/2011	7.665,12
4/4/2011	6.037,50
4/4/2011	46,00
4/4/2011	46,00
26/4/2011	7.993,20
17/5/2011	9,20
18/5/2011	49,00
18/5/2011	136,00
12/8/2011	37,00
12/8/2011	89,91
12/8/2011	5,55
12/8/2011	86,21
26/9/2011	1.339,43
6/12/2011	25,90
6/12/2011	42,00
22/12/2011	11,10
22/12/2011	245,68
22/12/2011	48,10
22/12/2011	37,00
22/12/2011	212,75
22/12/2011	1.279,47
22/12/2011	1.012,68
22/12/2011	682,85
22/12/2011	148,00
22/12/2011	3.082,83


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

22/12/2011	42,00
31/1/2012	103,60
31/1/2012	9,20
31/1/2012	9,20
9/2/2012	368,52
9/2/2012	6,66
9/2/2012	96,94
9/2/2012	34,41
9/2/2012	53,69
10/2/2012	890,32
22/3/2012	82,88
22/3/2012	3.082,83
14/5/2012	37,00
14/5/2012	58,09
14/5/2012	28,49
14/5/2012	22,20
1/10/2012	445,16
28/12/2012	24,25

Responsável: Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72)

Irregularidade: indício de fraude em 110 (cento e dez) Guias de encaminhamento para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO.

Evidências da irregularidade: documento técnico presente na peça 4.

Normas infringidas: Caput do art. 251, Dec. Lei 1.001, de 21 Out 1969 - Código Penal; 2. Art. 20 e 24 da Portaria 759, de 20 dez 2002, do Cmt Ex, que Trata da Comissão de Auditoria das Contas Médicas; 3. Art. 4º, Sº e Gº da Portaria 653, de 30 ago 2005, que trata dos beneficiários do FUSEX; e 4. Art. 10º da Portaria 048/DGP, de 28 fev 2008, das Instrução Reguladoras para assistência médico - hospitalares do FUSEX.

Cofre credor: Fundo de Saúde do Exército - FUSEX.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 4/6/2020: R\$ 930.771,18

Conduta: autorizar a emissão, de forma fraudulenta, de diversas guias de encaminhamento em seu próprio nome e de seus dependentes para a realização de procedimentos médicos em pessoas não cadastrados no FUSEX, em clínicas conveniadas ou não. Em algumas situações os procedimentos já haviam sido cobertos por outros planos de saúde. Atestar a lisura das guias (fraudadas) que autorizou a emissão.

Nexo de causalidade: a autorização ou emissão de guias de procedimentos médicos de forma fraudulenta e em benefício próprio resultou na impugnação das referidas despesas e, conseqüentemente, em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não autorizar ou emitir guias de procedimentos médicos de forma fraudulenta e em benefício próprio.

Responsáveis: Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69) e Maíra Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53).

Irregularidade: indícios de fraude em 110 (cento e dez) Guias de encaminhamento para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO.

Evidências da irregularidade: Sentença judicial do processo militar 218-79.2012.7.11.0011, peça



18, p. 16/27.

Conduta: realizar movimentações financeiras irregulares a partir do recebimento de guias fraudadas para realização de procedimentos médicos, emitidas no Posto Médico do Exército Brasileiro, da Guarnição de Goiânia/GO, com posterior repasse de verbas para o Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato.

Nexo de causalidade: a movimentação financeira irregular das guias fraudadas, com posterior repasse de verbas para o Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, conforme apurado em processo judicial militar, gerou dano ao Erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador da responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, abster-se de cobrar por serviços não executados e de repassar a agentes públicos valores recebidos indevidos.

e) aplicar aos responsáveis Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69) e Maíra Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

h) considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72) e Maíra Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53), e os inabilitar, por 8 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

i) informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Controle Interno do Exército Brasileiro e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, estão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

3. Em seguida, os autos foram remetidos ao Procurador Sérgio Caribé, que, ao anuir com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, complementou com a seguinte análise contida à peça 106.

(...)

8. Em novo exame, a unidade técnica afastou a ocorrência da prescrição e ratificou a proposta formulada à peça 98, com o ajuste sugerido pelo MPTCU à peça 102 (peças 104-105).

9. De minha parte, anuo à proposta de encaminhamento formulada.

10. O Plenário do TCU, por meio do Acórdão 2.285/2022, aprovou a Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, que trouxe nova regulamentação sobre a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito deste Tribunal. A norma se aplica aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU, excetuados os processos de apreciação de atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e

pensões. Restou decidido que a prescrição nos processos de controle externo observará o disposto na Lei 9.873/1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada pela referida resolução.

11. Tendo em vista os novos parâmetros estabelecidos, concluo pela não consumação da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário neste processo. Considerando que as irregularidades foram efetivamente constatadas em Inquérito Policial Militar, o termo inicial para contagem do prazo prescricional corresponde à data do relatório final emitido (5/4/2013, peça 17, p. 14), nos termos do art. 4º, IV, da Resolução TCU 344/2022.

12. Assim, o prazo prescricional de cinco anos foi interrompido pela denúncia do Ministério Público Militar, em 10/6/2016 (peças 18, p. 7, e 21, p. 13) e, posteriormente, pelo menos nas oportunidades elencadas pela unidade instrutiva à peça 104, parágrafo 22, de acordo com o art. 5º da Resolução TCU 334/2002.

13. Igualmente não incide a prescrição intercorrente, haja vista que os autos não ficaram paralisados por mais de três anos, pendentes de julgamento ou despacho (art. 8º, caput, Resolução TCU 344/2022).

14. No caso em exame, apesar de o Inquérito Policial Militar – cuja conclusão foi considerada o termo inicial da contagem do prazo prescricional – ter resultado na denúncia do Ministério Público Militar apenas em face do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, já havia o relato do envolvimento das empresas nas fraudes. Assim, ainda que os sócios-administradores das empresas e a Nuvem Branca Participações tenham sido incluídos no rol de responsáveis apenas na fase externa da TCE, em 2020, entendendo aplicar-se, ao caso vertente, o disposto no art. 204, §1º, do Código Civil:

Art. 204. ...

§ 1º. A interrupção por um dos credores solidários aproveita aos outros; assim como a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais e seus herdeiros. (destacamos)

15. Ressalto que o dispositivo mencionado foi utilizado como fundamento no voto condutor do Acórdão 8.953/2023-TCU-1ª Câmara, que examinou situação análoga, mas em que, ao contrário do observado no caso vertente, não havia solidariedade entre os responsáveis:

Enunciado

O ajuizamento de ação civil pública contra responsável, em razão dos mesmos fatos em apuração no âmbito do TCU, constitui causa interruptiva da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal (art. 6º da Resolução TCU 344/2022) em relação a ele, mas não em relação aos demais responsáveis quando não houver entre eles vínculo de solidariedade pelo débito (art. 204, § 1º, do Código Civil).

16. Afastada a ocorrência da prescrição, quanto ao mérito, compartilho do entendimento de que deve ser mantida a proposta formulada à peça 98, com o ajuste proposto pelo MPTCU à peça 102.

17. Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta de mérito que consta das peças 104 e 105.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Tribunal, a Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Comando de Operações Especiais do Exército Brasileiro em desfavor do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, em razão da prática de fraudes em 110 (cento e dez) guias para realização de procedimentos médicos.

2. O Relatório da Tomada de Contas Especial concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 536.610,88, e imputou a responsabilidade ao Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, Chefe do Posto Médico da Guarnição de Goiânia, no período de 25/1/2007 a 17/1/2012, na condição de gestor dos recursos.

3. Foi observado também que, conforme apurado em processo judicial militar, o responsável pela realização das fraudes teria se utilizado de empresas privadas para repasse dos valores que lhe seriam posteriormente revertidos, como se os serviços tivessem sido prestados, na tentativa de garantir legitimidade aos pagamentos fraudulentos. A irregularidade foi assim descrita:

9. Verificou-se que o Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72) era o responsável pela gestão do nosocômio onde ocorreram as irregularidades ensejadoras do débito objeto desta tomada de contas especial, sendo-lhe dada oportunidade de defesa, não tendo o mesmo apresentado justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheu o montante devido aos cofres da União, razão pela qual sua responsabilidade foi mantida.

10. Foi observado também que, conforme apurado em processo judicial militar, o responsável, para realização das fraudes, teria se utilizado de empresas privadas para repasse dos valores que lhe seriam posteriormente revertidos, como se os serviços tivessem sido prestados, na tentativa de garantir legitimidade aos pagamentos fraudulentos. Tal fato se verificou claramente na peça 18, página 20, de onde se extraem estes excertos:

Concluimos que a fraude levada a efeito pelo réu consistia na emissão de guias para a realização de procedimentos médicos, em nome próprio e de seus dependentes, para atendimento de outros pacientes e, o mais grave, a emissão de guias em nome próprio e de seus dependentes sem que o procedimento tenha sido realizado, mas todos pagos pelo FUSEx.

As ações fraudulentas foram exitosas e perduraram por oito anos, devido a facilidade que o acusado tinha por ser Tenente Coronel Médico e chefe do Posto Médico do "Comando de Operações Especiais do Exército Brasileiro e, ainda, por ter estreitas e escusas relações com proprietários de OCS e empresas que faziam movimentação financeira em Goiânia; o que possibilitou-lhe receber vantagem ilícita, consubstanciada em repasses de dinheiro decorrente do faturamento das guias fraudadas, conforme restou muito bem demonstrado no diagrama elaborado pelo CPADSI/MPM encontrado à fl. 249, Apenso 2, Vol. 1., elaborado com base nas informações decorrentes da quebra dos sigilos bancários, fiscais do acusado e das OCS investigadas.

10.1. De acordo com a análise, tais empresas seriam a Global Vita Medicina Ambulatorial Ltda. (CNPJ 09.228.954/0001-20), Santa Genoveva Participações S/S Ltda., que atualmente se encontra em recuperação judicial (CNPJ 37.285.681/0001-91), e Nuvem Branca Participações Ltda. (CNPJ 08.754.225/0001-45).

4. No âmbito desta Corte, a então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) entendeu que, além do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, deveriam ser citados solidariamente, na medida de suas responsabilidades, os sócios-administradores das empresas Global Vita Medicina Ambulatorial Ltda., Santa Genoveva Participações S/S Ltda. e Nuvem Branca Participações Ltda.
5. Acolhi a proposta de descon sideração da personalidade jurídica das referidas empresas, bem como a inclusão de Heber Cardoso Wanderley, Renata Silva de Freitas, Euclides Abrão, Francisco Ludovico de Almeida Filho, Maira Ludovico de Almeida e da empresa Nuvem Branca Participações no rol de responsáveis.
6. Realizadas as citações dos responsáveis, apenas Heber Cardoso Wanderley, Francisco Ludovico de Almeida Filho e Maira Ludovico de Almeida apresentaram suas alegações de defesa, restando silentes os demais, de forma que devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.
7. Após análise das defesas, a antiga Secex-TCE, unidade atualmente denominada AudTCE, em pareceres uniformes, propôs quanto ao mérito (peças 98-100):

a) acatar parcialmente as alegações de defesa de Heber Cardoso Wanderley, aproveitando-as para a Sra. Renata Silva de Freitas, e excluindo-as do rol de responsáveis;



b) acatar parcialmente as alegações de defesa de Francisco Ludovico de Almeida Filho e Maira Ludovico de Almeida, restringindo suas responsabilidades aos períodos de 8/12/2006 a 31/11/2009 e 2/4/2009 a 31/11/2009, respectivamente;

c) julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os solidariamente, conforme o caso, ao ressarcimento do débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

d) considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. Francisco Ludovico de Almeida Filho, Euclides Abrão e Maíra Ludovico de Almeida e, em consequência, inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por 8 (oito) anos.

8. A Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, atuando em substituição ao Procurador Sérgio Caribé, concordou com o posicionamento da unidade técnica, sem prejuízo de propor ajustes nos fundamentos da análise da prescrição, visto que o TCU ainda adotava o parâmetro do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário mesmo com decisão do Supremo Tribunal Federal em sentido diverso. Além disso, sugeriu a inclusão do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato como alvo das sanções pela Secex-TCE (peça 102).

9. Com a edição da Resolução que regulamentou a prescrição no âmbito do TCU, determinei o retorno dos autos para que a AudTCE promovesse nova análise da prescrição (peça 103).

10. Em nova instrução (peça 104), a AudTCE promoveu a análise da prescrição sob a ótica da Resolução TCU 344/2022, tendo concluído pela não ocorrência das pretensões ressarcitória e punitiva desta Corte de Contas, assim como ratificou as propostas de encaminhamento formuladas anteriormente.

11. Na sequência, o Procurador Sérgio Caribé apresentou parecer (peça 106) no qual anuiu à análise da prescrição e à proposta formulada pela unidade técnica.

12. Considerando que os elementos do processo foram adequadamente examinados, além de contar com a anuência do Ministério Público junto ao Tribunal em duas oportunidades, incluo seus fundamentos às minhas próprias razões de decidir, sem prejuízo de se realizar os seguintes comentários.

13. Registro que, conforme análise realizada pela unidade técnica, não houve prescrição quinquenal ou intercorrente do processo, nos termos da Resolução TCU 344/2022. Transcrevo o trecho da análise realizada pela unidade técnica (peça 104, p. 8)

21.No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 5/4/2013, data do relatório pericial militar, quando se conheceu da irregularidade.

22.A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	5/4/2013	Relatório pericial do IPL (peça 17, p. 14)	Art. 5º inc. II	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	10/6/2016	Denúncia do Ministério Público Militar (peça 18, p. 7)	Art. 5º inc. II	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	19/7/2017	Sentença proferida pelo Conselho Especial de Justiça (peça 18, p. 27)	Art. 5º inc. II	2ª Interrupção

4	27/10/2018	Trânsito julgado ação judicial 218-79.2012.7.11.0011 (peça 1, p. 5)	Art. 5º inc. II	3ª Interrupção
5	23/4/2019	Autuação da TCE (peça 1, p. 3)	Art. 5º inc. II	4ª Interrupção
6	4/7/2019	Relatório de TCE (peça 22)	Art. 5º inc. II	5ª Interrupção
7	25/11/2019	Autuação do processo no TCU (capa)	Art. 5º inc. II	6ª Interrupção
8	26/6/2020	Data da instrução preliminar com proposta de citação (peça 35)	Art. 5º inc. II	7ª Interrupção
9	19/4/2022	Data da instrução de mérito da Secex/TCE (peças 98-100)	Art. 5º inc. II	8ª Interrupção

23. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, observa-se que não transcorreu o prazo prescricional de 5 (cinco) anos entre os eventos processuais consecutivos da tabela apresentada. Logo, não ocorreu a prescrição quinquenal.

24. De igual modo, não se verificou o decurso do prazo prescricional de 3 (três) anos entre os eventos da tabela apresentada, também não se configurando a prescrição intercorrente.

25. Importante ressaltar, como bem lembrou o Ministério Público junto ao TCU (peça 102), que, segundo o art. 3º da Resolução/TCU 344/2022, **a prescrição obedece à legislação penal, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal e a irregularidade é capitulada como crime (art. 109, IV, do Código Penal), conforme ocorreu neste caso, em que Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato foi apenado no processo judicial militar (218-79.2012.7.11.0011) pelo delito previsto no art. 251 do Código Penal Militar (estelionato), com 7 anos.** Assim sendo, para ele a prescrição original é de 12 anos (art. 125, inciso IV e § 1º, do Decreto-Lei 1.001/1969), o que reforça a inoccorrência da preliminar em apreço.

14. O Procurador Sérgio Caribé complementou entendimento no sentido de que mesmo o Inquérito Militar ter resultado na denúncia unicamente do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, os sócios-administradores das empresas e da Nuvem Branca Participações devem ser incluídos no rol de responsáveis em razão do envolvimento destes nas fraudes, conforme foi fundamentado no seguinte trecho:

14. No caso em exame, **apesar de o Inquérito Policial Militar – cuja conclusão foi considerada o termo inicial da contagem do prazo prescricional – ter resultado na denúncia do Ministério Público Militar apenas em face do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, já havia o relato do envolvimento das empresas nas fraudes. Assim, ainda que os sócios-administradores das empresas e a Nuvem Branca Participações tenham sido incluídos no rol de responsáveis apenas na fase externa da TCE, em 2020, entendendo aplicar-se, ao caso vertente, o disposto no art. 204, §1º, do Código Civil:**

Art. 204. [...]

§ 1º. A interrupção por um dos credores solidários aproveita aos outros; assim como a **interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais e seus herdeiros** (grifo nosso).

15. No mérito, a unidade instrutora promoveu a análise das alegações de defesa apresentadas por Heber Cardosos Wanderley, assim como de Francisco Ludovico de Almeida Filho e Maíra Ludovico de Almeida.

16. Em relação aos responsáveis pela Global Saúde, Heber Cardosos Wanderley e Renata Silva de Freitas, a unidade técnica analisou com propriedade a argumentação que buscava afastar a responsabilidades em razão da existência de contratos denominados “de gaveta”. Como bem descrito, a alegação não deve ser acolhida porque eventuais efeitos jurídicos dos contratos “de gaveta” operam somente entre as partes signatárias, não possuindo eficácia perante a sociedade e terceiros. Portanto, a responsabilidade deveria recair sobre os sócios administradores indicados no estatuto social da empresa, que na época das irregularidades eram os Srs. Heber Cardoso Wanderley e Renata Silva de Freitas.
17. A despeito disso, foi constatado que das guias apresentadas para constituição do débito da presente TCE, no valor de R\$ 536.665,98, em confronto com a relação de guias e ordens bancárias relacionadas ao dano, nenhuma delas se referiu à empresa Global Saúde. Esse fato permite excluir os Srs. Heber e Renata do rol de responsáveis, conforme proposto pela unidade instrutora.
18. Quanto aos Srs. Francisco Ludovico de Almeida Filho e Máira Ludovico de Almeida, mesmo tendo alegado o desconhecimento dos atos praticados pelo Sr. Euclides Abrão, que não os socorrem, os responsáveis trouxeram aos autos documento (peça 88) válido, registrado em cartório, no qual consta que o citado era o único administrador da empresa após 1/12/2009.
19. A meu ver, tal fato é capaz de afastar as suas responsabilidades pelos danos após essa data, data do registro do documento em cartório. Todavia, remanesce o débito a ser imputado nos períodos em que o Sr. Francisco Ludovico (8/12/2006 a 30/11/2009) e a Sra. Máira Ludovico (2/4/2009 a 30/11/2009) eram os administradores da empresa.
20. Conforme destacado pela AudTCE, a apresentação de processo judicial com medida cautelar para afastamento do Sr. Euclides Abrão da empresa Santa Genoveva até que poderia ser considerado na avaliação da demonstração da boa-fé dos responsáveis, todavia, como o processo data de 2015 e as irregularidades tratadas aqui foram praticadas entre 2007 e 2012, essa alegação não deve prosperar.
21. Assim, proponho, em linha com a unidade técnica, acolher parcialmente as alegações de defesa desses responsáveis, reduzindo o débito em solidariedade a eles atribuído aos períodos em que eram os administradores da empresa.
22. Inexistindo elementos que demonstrem a boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta dos responsáveis, não há outro encaminhamento a ser dado ao presente processo que não o julgamento pela irregularidade de suas contas, condenando-os pelo débito apurado, sem olvidar a necessidade de sancionamento pelas condutas apuradas, autorizando, desde já, o parcelamento das dívidas, bem como a respectiva cobrança judicial, caso não atendidas as notificações.
23. Além disso, entendo necessário realizar um singelo ajuste na proposta de encaminhamento constante dos autos ao considerar graves as infrações cometidas pelo agente público Jorge Antônio Peixoto Donato, razão pela qual proponho inabilitá-lo por 8 (oito) anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.
24. Por fim, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.442/1992, deve ser remetida cópia dos autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Goiás, para as providências que entender cabíveis.

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 508/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.254/2019-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Comando de Operações Especiais.
 - 3.2. Responsáveis: Euclides Abrão (895.500.991-72); Francisco Ludovico de Almeida Filho (170.405.151-72); Global Vita Medicina Ambulatorial Ltda. (09.228.954/0001-20); Heber Cardoso Wanderley (388.556.741-53); Jorge Antônio Peixoto Donato (791.565.337-72); Maira Ludovico de Almeida (279.568.811-53); Nuvem Branca Participações Ltda (08.754.225/0001-45); Renata Silva de Freitas (691.175.001-68); Sociedade Hospitalar de Goiânia (37.285.681/0001-91).
4. Órgão/Entidade: Base Administrativa do Comando de Operações Especiais.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Alexandre Iunes Machado (17.275/OAB-GO), representando Nuvem Branca Participações Ltda; Geovana Aparecida Barbosa (38.425/OAB-GO), representando Maira Ludovico de Almeida; Geovana Aparecida Barbosa (38.425/OAB-GO), representando Francisco Ludovico de Almeida Filho; Rodolfo Jardim Dourado de Araujo (41.925/OAB-GO), representando Heber Cardoso Wanderley.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Comando de Operações Especiais do Exército Brasileiro em desfavor do Sr. Jorge Antônio Peixoto Donato, em razão da prática de fraudes em 110 (cento e dez) guias para realização de procedimentos médicos;

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

9.1. considerar revéis Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68) e Nuvem Branca Participações Ltda. (CNPJ 08.754.225/0001-45), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Heber Cardoso Wanderley (CPF 388.556.741-53), as quais devem ser aproveitadas para a Sra. Renata Silva de Freitas (CPF 691.175.001-68), excluindo-se os responsáveis dos presentes autos;

9.3. acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72) e Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53), para considerá-los responsáveis apenas nos períodos de 8/12/2006 a 31/11/2009 e 2/4/2009 a 31/11/2009, respectivamente;

9.4. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis adiante qualificados, condenando-os, solidariamente, conforme o caso, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do



Fundo de Saúde do Exército – FUSEx, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

Tabela 1: Débitos relacionados a: Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69)

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
03/05/2007	25,2
02/04/2008	116
02/04/2008	169,2
02/04/2008	42
21/05/2008	1.050,23
19/12/2008	47,2
19/12/2008	28,98
13/03/2009	11.000,00

Tabela 2: Débitos relacionados a: Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69); e Maira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53)

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
18/06/2009	54
22/07/2009	913,34
22/07/2009	831,58
22/07/2009	299,96
22/07/2009	120
20/08/2009	40,8
20/08/2009	15.500,00
20/08/2009	26.000,00
20/08/2009	3.649,60
20/08/2009	3.517,14
20/08/2009	16.160,33
08/09/2009	62
23/10/2009	21.690,00
23/10/2009	17.240,00
23/10/2009	16.000,00
04/11/2009	148,84
04/11/2009	1.062,59
04/11/2009	180



04/11/2009	5.681,96
18/11/2009	25,9
18/11/2009	31,45
18/11/2009	29,79

Tabela 3: Débitos relacionados a: Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF 791.565.337-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69);

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
02/12/2009	111
14/12/2009	2.399,87
14/12/2009	14.000,00
14/12/2009	730,32
14/12/2009	730,32
02/03/2010	24.003,50
02/03/2010	14.400,00
05/03/2010	41.970,50
10/03/2010	805,34
10/03/2010	47,9
10/03/2010	25,9
18/03/2010	35.144,10
29/03/2010	63.034,17
05/05/2010	19.860,80
05/05/2010	8.389,91
08/06/2010	3.455,87
08/06/2010	8.018,61
05/08/2010	10.920,00
05/08/2010	2.815,94
05/08/2010	22.432,60
05/08/2010	7.968,96
05/08/2010	4.196,00
04/10/2010	185,68
06/10/2010	9.827,46
06/10/2010	8.610,00
02/12/2010	6.273,24
02/12/2010	5.056,29
03/12/2010	6.210,00
13/12/2010	8.619,83
28/12/2010	7.216,78
28/12/2010	5.394,94
28/12/2010	6.210,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

29/12/2010	40
18/02/2011	9.775,00
24/03/2011	49,5
24/03/2011	13,54
04/04/2011	185
04/04/2011	7.665,12
04/04/2011	6.037,50
04/04/2011	46
04/04/2011	46
26/04/2011	7.993,20
17/05/2011	9,2
18/05/2011	49
18/05/2011	136
12/08/2011	37
12/08/2011	89,91
12/08/2011	5,55
12/08/2011	86,21
26/09/2011	1.339,43
06/12/2011	25,9
06/12/2011	42
22/12/2011	11,1
22/12/2011	245,68
22/12/2011	48,1
22/12/2011	37
22/12/2011	212,75
22/12/2011	1.279,47
22/12/2011	1.012,68
22/12/2011	682,85
22/12/2011	148
22/12/2011	3.082,83
22/12/2011	42
31/01/2012	103,6
31/01/2012	9,2
31/01/2012	9,2
09/02/2012	368,52
09/02/2012	6,66
09/02/2012	96,94
09/02/2012	34,41
09/02/2012	53,69
10/02/2012	890,32
22/03/2012	82,88
22/03/2012	3.082,83



14/05/2012	37
14/05/2012	58,09
14/05/2012	28,49
14/05/2012	22,2
01/10/2012	445,16
28/12/2012	24,25

9.5. observados os valores individualmente discriminados logo abaixo, aplicar aos responsáveis Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72), Francisco Ludovico de Almeida Filho (CPF 170.405.151-72), Euclides Abrão (CPF 895.500.991-72), Nuvem Branca Participações (CNPJ 08.574.225/0001-69) e Máira Ludovico de Almeida (CPF 279.568.811-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor da multa
Jorge Antônio Peixoto Donato	R\$ 100.000,00 (cem mil reais)
Euclides Abrão	R\$ 100.000,00 (cem mil reais)
Nuvem Branca Participações	R\$ 100.000,00 (cem mil reais)
Francisco Ludovico de Almeida Filho	R\$ 50.000 (cinquenta mil reais)
Máira Ludovico de Almeida	R\$ 20.000 (vinte mil reais)

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

9.7. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) 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 o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. considerar graves as infrações cometidas pelo responsável Jorge Antônio Peixoto Donato (CPF: 791.565.337-72) e o inhabilitar, por 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.9. informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Controle Interno do Exército Brasileiro e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, estão disponíveis para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0508-07/25-P.

**13. Especificação do quórum:**

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 039.955/2023-0

Natureza(s): Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Responsável: não há.

Interessado: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SEGURANÇA CIBERNÉTICA E DA INFORMAÇÃO. PROTEGE-TI 2023. GESTÃO DE RESPOSTA A INCIDENTES. SIGILO. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, extrato da instrução de mérito (peça 43) de autoria da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), com as supressões e os demais ajustes necessários à preservação do sigilo de informações sensíveis, que poderiam colocar em risco a segurança do órgão auditado:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de promover a melhoria no processo de gestão de resposta a incidentes de Segurança da Informação (SI) do órgão auditado, por meio da avaliação dos controles administrativos e técnicos existentes em relação às boas práticas.

2. O objeto dessa fiscalização é o processo de gestão de resposta a incidentes de segurança da informação adotado pela organização. Esse é um processo cujo objetivo é proteger ativos de informação e sistemas de uma organização contra ameaças cibernéticas e para garantir a continuidade de suas operações. Ele envolve a identificação, classificação, priorização e contenção de incidentes que possam comprometer a confidencialidade, integridade e disponibilidade dos dados e dos sistemas.

3. Esteve no escopo dessa fiscalização avaliar em qual medida os procedimentos executados nas quatro fases do processo de gestão de resposta a incidentes de segurança da informação –

Planejamento; Detecção e Análise; Contenção, Erradicação e Recuperação; e Atividades Pós-Incidente – estavam alinhados às boas práticas relativas ao tema.

4. Está fora do escopo dessa fiscalização tudo que não foi expressamente declarado no escopo, em especial:

4.1. Afirmar se o processo de gestão de resposta a incidentes da organização é capaz de gerir de forma adequada os incidentes de segurança que venham a acontecer;

4.2. Avaliar a atuação da equipe de resposta a incidentes da organização em incidentes de segurança passados.

5. De forma a contemplar esse escopo e a satisfazer o objetivo do trabalho, foi definida uma questão de auditoria: “Em que medida os processos de gestão de resposta a incidentes de segurança da informação adotados pela organização auditada se alinham com as boas práticas?” (vide matriz de planejamento na peça 40).

6. Quanto aos critérios, foram utilizados como fontes frameworks e guias amplamente reconhecidos que tratam da gestão de resposta a incidentes de SI. Entre eles, destacam-se as normas ABNT NBR ISO 27002:2022 e 27035-1:2023; o conjunto de boas práticas CIS Controls Version 8; e o guia NIST Special Publication 800-61 Revision 2 – Computer Security Incident Handling Guide.

7. Em todas as fases da auditoria, os trabalhos foram desenvolvidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e foram observadas as demais normas de fiscalização atinentes à modalidade operacional, notadamente o Manual de Auditoria Operacional.

8. De forma simplificada, o método empregado na auditoria é o descrito a seguir.

8.1. A fase de planejamento teve três etapas principais: produção de conhecimento, definição da questão de auditoria e formulação dos papéis de trabalho, em especial dos sete Questionários de Avaliação de Controles Internos (QACI);

8.2. Na fase de execução, os QACI foram preenchidos com a avaliação dos controles durante entrevistas com os gestores da organização auditada e evidências adicionais foram coletadas.

8.2.1. A avaliação dos itens dos QACI foi realizada em entrevista com os gestores, os quais foram perguntados sobre a implementação dos diversos controles do questionário. Documentação complementar solicitada evidenciou uma parte desses controles enquanto a declaração dos gestores foi considerada suficiente para evidenciar outra parte.

8.2.2. As declarações dos gestores estão confirmadas pelo Plano de Ação enviado pela organização auditada, que analisa e propõe o tratamento dos riscos levantados pela auditoria (peça 39).

9. Uma vez que a alta administração do órgão assumiu a responsabilidade pelos riscos, em alinhamento às previsões do inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, fez-se dispensável o envio do relatório para comentário dos gestores, bem como a supressão de propostas de encaminhamento de recomendação.

10. Não houve limitações à auditoria.

11. Este relatório está organizado em nove capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles.

12. O capítulo dois descreve a visão geral do objeto auditado; o três explica a abordagem avaliativa e os resultados gerais.

13. Os capítulos quatro, cinco, seis e sete contemplam o conjunto dos achados identificados, enquanto os capítulos oito e nove trazem as conclusões e propostas de encaminhamento da auditoria, respetivamente.

14. Ao final, estão diversos apêndices, destacando-se o Apêndice 3 contém um índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas.

VISÃO GERAL DO OBJETO

15. Em 2022, o Brasil foi o 2º maior país alvo de ataques de ransomware do mundo, ficando atrás somente dos Estados Unidos, sendo a vítima preferencial na América Latina. Além disso, a mídia especializada também reporta que, em 2023, quase metade dos ataques de ransomware (46%) foi bem-sucedido no Brasil.

16. Ransomware é um tipo de malware (software malicioso) que sequestra os dados de um sistema ou dispositivo, criptografando-os e exigindo um resgate (ransom) para descriptografar e restaurar o acesso aos dados. Em outras palavras, trata-se de um tipo de ataque cibernético onde os agentes de ameaças impedem o acesso do proprietário dos dados aos seus próprios dados, geralmente por meio de criptografia forte, e então exigem um pagamento para liberar a chave de acesso. Em linguagem coloquial, trata-se de um sequestro de dados.

17. A ISO 27.002/2022 define como incidente de SI um ou múltiplos eventos de SI relacionados e identificados que podem prejudicar os ativos da organização ou comprometer suas operações, e como evento de SI uma ocorrência indicando uma possível violação de SI ou falha de controles. Logo, o ataque de ransomware é um incidente de SI, pois trata-se de evento que afeta a disponibilidade e confidencialidade dos ativos da organização, comprometendo severamente as operações da organização impactada.

18. É nesse cenário que a gestão de resposta a incidentes de segurança da informação ganha relevância, como um processo cujo objetivo é identificar, priorizar e tratar incidentes de SI – como um ataque de ransomware – com vista a conter os danos decorrentes e restaurar a normalidade dos serviços.

19. A gestão de resposta a incidentes de SI deve atuar em todas as fases de um ataque de ransomware, desde a porta de entrada do agente de ameaça, até a criptografia dos dados e necessidade de utilização do backup.

20. O detalhamento acerca da gestão de resposta a incidentes de SI encontra-se no Apêndice 1. De forma resumida, de acordo com o documento técnico NIST 800-61r2/2012, o processo de resposta a incidentes é composto por quatro fases:

20.1. *Preparação*: envolve atividades para garantir que os sistemas, redes e aplicações sejam suficientemente seguros e para que a organização esteja preparada para responder a incidentes.

20.2. *Detecção e Análise*: a detecção envolve atividades para monitorar sistemas, redes e logs para identificar atividades suspeitas que possam indicar um incidente, enquanto a análise: envolve atividades para entender a causa, a fonte, os autores, as vulnerabilidades exploradas e o impacto do incidente nos negócios, sistemas e dados.

20.3. *Contenção, erradicação e recuperação*, que, em outros referenciais, são chamados de tratamento:

20.3.1. *Contenção*: envolve atividades para isolar os sistemas afetados e conter a propagação do incidente, como, por exemplo, desligar um sistema, desconectar da rede ou desabilitar uma de suas funcionalidades.

20.3.2. *Erradicação*: envolve atividades para remover a causa raiz do incidente, como, por exemplo, a remoção de malware e a desativação de contas de usuário violadas.



20.3.3. *Recuperação: restauram-se os sistemas e os serviços afetados ao funcionamento normal.*

20.4. *Pós-Incidente: consiste em utilizar as lições aprendidas para entender o que aconteceu, como o incidente ocorreu e como evitar que ele se repita no futuro.*

21. *Para ilustrar o papel de cada fase, tem-se que na preparação ocorre a elaboração de políticas e planos, desenvolvimento de procedimentos, estabelecimento de uma equipe de tratamento e resposta a incidentes, implementação de mecanismos técnicos entre outros. Na detecção e análise, a equipe identifica atividades suspeitas que possam indicar um incidente. Sendo classificado como incidente, a equipe busca levantar informações sobre o incidente, como, por exemplo, quem são os autores e quais vulnerabilidades foram exploradas.*

22. *A fase de tratamento é quando a equipe age para conter a propagação do incidente, eliminando a causa raiz e restaurando os serviços à normalidade. Já nas atividades pós-incidente, a equipe implementa melhorias técnicas e no processo de gestão de resposta a incidentes.*

ABORDAGEM AVALIATIVA E RESULTADO GERAL

23. *Esta auditoria avaliou cada uma das quatro fases do processo de gestão de resposta a incidentes de SI, por meio de um ou mais QACI e se manifestou acerca do nível de alinhamento às boas práticas da organização no tema de gestão de resposta a incidentes.*

24. *A pontuação seguiu uma escala qualitativa em relação ao alinhamento às boas práticas, podendo o auditado estar “Pouco alinhado às boas práticas” (resultados quantitativos de até 30%), “Razoavelmente alinhado às boas práticas” (de 30% a 70%) ou “Muito alinhado às boas práticas” (acima de 70%).*

[omissis]

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

129. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração do Relator, com as propostas a seguir:*

129.1. *Deixar de expedir recomendações ao órgão auditado, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que a alta administração assumiu a responsabilidade pelos riscos, ao encaminhar plano de ação para lidar com as deficiências levantadas pela equipe de auditoria, sem prejuízo de que este Tribunal verifique a efetiva implementação e os impactos delas resultantes.*

129.2. *Classificar como sigiloso em grau reservado, com fundamento no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, ambos da Resolução TCU 294/2018, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do órgão auditado e do Tribunal de Contas da União, tendo em vista que a divulgação ostensiva destas informações pode colocar em risco a segurança do órgão, o seguinte:*

129.2.1. *Este processo;*

129.2.2. *A decisão que vier a ser proferida, bem como relatório e voto que a fundamentam;*

129.2.3. *O presente relatório da unidade técnica;*

129.2.4. *as peças 11, 16, 17, 21, 24 a 31 e 39.*



129.3. Encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão que vier a ser proferido, bem como deste relatório de auditoria ao órgão auditado;

129.4. Arquivar o presente processo com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria Operacional com o objetivo de promover o aperfeiçoamento do processo de gestão de resposta a incidentes de Segurança da Informação (SI) do órgão auditado, a partir da avaliação de controles existentes em relação às boas práticas sobre o tema.

2. Trata-se de uma das fiscalizações integrantes do PROTEGE-TI 2023 (TC 008.018/2023-5), conjunto de ações de controle conduzidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) que tiveram como objeto a avaliação de riscos e controles técnicos de segurança cibernética e da informação da Administração Pública.

3. O elemento direcionador do PROTEGE-TI 2023 foi a prevenção de ataques de *ransomware*, que constituem a maior parcela das ameaças oriundas da Internet à segurança das organizações brasileiras. Segundo estudos de empresas especializadas no tema, o Brasil foi o segundo país com maior número de ofensivas do tipo em 2022.

4. Merece registro a perspectiva inovadora na abordagem do tema, que buscou identificar vulnerabilidades e sugerir medidas preventivas com base na visão do atacante, no que se convencionou chamar de segurança ofensiva. Para viabilizar tal inovação, houve investimentos significativos em capacitação, bem como o reforço da equipe com um auditor da área de TI com especialização prévia no assunto.

5. Os trabalhos foram desenvolvidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e as demais normas de fiscalização atinentes à modalidade. Os procedimentos foram executados de acordo com o planejamento da equipe, tendo em vista os controles a serem avaliados.

6. Ressalto que a alta administração do órgão assumiu a responsabilidade pelo tratamento dos riscos identificados na presente auditoria, mediante implementação imediata de medidas emergenciais e apresentação de plano de ação para execução das correções necessárias, o que motivou a supressão de postostas de recomendação decorrentes dos achados.

7. Por fim, acolho a proposta da unidade instrutiva no sentido de classificar como sigilosas, em grau reservado, o Relatório, o Voto e o Acórdão, bem como as peças indicadas, nos termos da referida proposta.

Deixo de tecer comentários adicionais em função da natureza sigilosa da matéria, e VOTO por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.



AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 509/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.955/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: não há.
 - 3.2. Responsável: não há.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria Operacional com o objetivo de promover melhorias no processo de Gestão de Incidentes de Segurança da Informação do ente auditado, por meio da avaliação dos controles administrativos e técnicos existentes em relação às boas práticas.

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

9.1. Deixar de expedir recomendações ao órgão auditado, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que este Tribunal verifique a efetiva implementação do plano de ação apresentado e avalie os impactos dele resultantes.

9.2. Classificar como sigilosos, em grau reservado, o presente processo, suas peças 11, 16, 17, 21, 24 a 31 e 39, bem como a instrução da unidade técnica, o presente Acórdão e o Relatório e Voto que o fundamentam, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do órgão auditado e do Tribunal de Contas da União, com base no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, ambos da Resolução TCU 294/2018;

9.3. Encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão, bem como do Relatório de Auditoria ao órgão auditado; e

9.4. Arquivar o presente processo.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0509-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 039.956/2023-7

Natureza(s): Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Procuradoria-Geral da República.

Responsável: não há.

Interessado: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SEGURANÇA CIBERNÉTICA E DA INFORMAÇÃO. PROTEGE-TI 2023. GESTÃO DE RESPOSTA A INCIDENTES. SIGILO. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, o extrato da instrução de mérito (peça 34) de autoria da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), com as supressões e os demais ajustes necessários à preservação do sigilo de informações sensíveis, que poderiam colocar em risco a segurança do órgão auditado:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de promover a melhoria no processo de gestão de resposta a incidentes de Segurança da Informação (SI) do órgão auditado, por meio da avaliação dos controles administrativos e técnicos existentes em relação às boas práticas.
2. O objeto dessa fiscalização é o processo de gestão de resposta a incidentes de segurança da informação adotado pela organização. Esse é um processo cujo objetivo é proteger ativos de informação e sistemas de uma organização contra ameaças cibernéticas e para garantir a continuidade de suas operações. Ele envolve a identificação, classificação, priorização e contenção de incidentes que possam comprometer a confidencialidade, integridade e disponibilidade dos dados e dos sistemas.
3. Esteve no escopo dessa fiscalização avaliar em qual medida os procedimentos executados nas quatro fases do processo de gestão de resposta a incidentes de segurança da informação – Planejamento; Detecção e Análise; Contenção, Erradicação e Recuperação; e Atividades Pós-Incidente – estavam alinhados às boas práticas relativas ao tema.
4. Está fora do escopo dessa fiscalização tudo que não foi expressamente declarado no escopo, em especial:
 - 4.1. Afirmar se o processo de gestão de resposta a incidentes da organização é capaz de gerir de forma adequada os incidentes de segurança que venham a acontecer;
 - 4.2. Avaliar a atuação da equipe de resposta a incidentes da organização em incidentes de segurança passados.
5. De forma a contemplar esse escopo e a satisfazer o objetivo do trabalho, foi definida uma questão de auditoria: “Em que medida os processos de gestão de resposta a incidentes de segurança da informação adotados pela organização auditada se alinham com as boas práticas?” (vide matriz de planejamento na peça 40).

6. Quanto aos critérios, foram utilizados como fontes frameworks e guias amplamente reconhecidos que tratam da gestão de resposta a incidentes de SI. Entre eles, destacam-se as normas ABNT NBR ISO 27002:2022 e 27035-1:2023; o conjunto de boas práticas CIS Controls Version 8; e o guia NIST Special Publication 800-61 Revision 2 – Computer Security Incident Handling Guide.

7. Em todas as fases da auditoria, os trabalhos foram desenvolvidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e foram observadas as demais normas de fiscalização atinentes à modalidade operacional, notadamente o Manual de Auditoria Operacional.

8. De forma simplificada, o método empregado na auditoria é o descrito a seguir.

8.1. A fase de planejamento teve três etapas principais: produção de conhecimento, definição da questão de auditoria e formulação dos papéis de trabalho, em especial dos sete Questionários de Avaliação de Controles Internos (QACI);

8.2. Na fase de execução, os QACI foram preenchidos com a avaliação dos controles durante entrevistas com os gestores da organização auditada e evidências adicionais foram coletadas.

8.2.1. A avaliação dos itens dos QACI foi realizada em entrevista com os gestores, os quais foram perguntados sobre a implementação dos diversos controles do questionário. Documentação complementar solicitada evidenciou uma parte desses controles enquanto a declaração dos gestores foi considerada suficiente para evidenciar outra parte.

8.2.2. As declarações dos gestores estão confirmadas pelo Plano de Ação enviado pela organização auditada, que analisa e propõe o tratamento dos riscos levantados pela auditoria (peça 39).

9. Uma vez que a alta administração do órgão assumiu a responsabilidade pelos riscos, em alinhamento às previsões do inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, fez-se dispensável o envio do relatório para comentário dos gestores, bem como a supressão de propostas de encaminhamento de recomendação.

10. Não houve limitações à auditoria.

11. Este relatório está organizado em nove capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles.

12. O capítulo dois descreve a visão geral do objeto auditado; o três explica a abordagem avaliativa e os resultados gerais.

13. Os capítulos quatro, cinco, seis e sete contemplam o conjunto dos achados identificados, enquanto os capítulos oito e nove trazem as conclusões e propostas de encaminhamento da auditoria, respectivamente.

14. Ao final, estão diversos apêndices, destacando-se o Apêndice 3 contém um índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas.

VISÃO GERAL DO OBJETO

15. Em 2022, o Brasil foi o 2º maior país alvo de ataques de ransomware do mundo, ficando atrás somente dos Estados Unidos, sendo a vítima preferencial na América Latina. Além disso, a mídia especializada também reporta que, em 2023, quase metade dos ataques de ransomware (46%) foi bem-sucedido no Brasil.

16. Ransomware é um tipo de malware (software malicioso) que sequestra os dados de um sistema ou dispositivo, criptografando-os e exigindo um resgate (ransom) para descriptografar e restaurar o acesso aos dados. Em outras palavras, trata-se de um tipo de ataque cibernético onde os agentes de ameaças impedem o acesso do proprietário dos

dados aos seus próprios dados, geralmente por meio de criptografia forte, e então exigem um pagamento para liberar a chave de acesso. Em linguagem coloquial, trata-se de um sequestro de dados.

17. A ISO 27.002/2022 define como incidente de SI um ou múltiplos eventos de SI relacionados e identificados que podem prejudicar os ativos da organização ou comprometer suas operações, e como evento de SI uma ocorrência indicando uma possível violação de SI ou falha de controles. Logo, o ataque de ransomware é um incidente de SI, pois trata-se de evento que afeta a disponibilidade e confidencialidade dos ativos da organização, comprometendo severamente as operações da organização impactada.

18. É nesse cenário que a gestão de resposta a incidentes de segurança da informação ganha relevância, como um processo cujo objetivo é identificar, priorizar e tratar incidentes de SI – como um ataque de ransomware – com vista a conter os danos decorrentes e restaurar a normalidade dos serviços.

19. A gestão de resposta a incidentes de SI deve atuar em todas as fases de um ataque de ransomware, desde a porta de entrada do agente de ameaça, até a criptografia dos dados e necessidade de utilização do backup.

20. O detalhamento acerca da gestão de resposta a incidentes de SI encontra-se no Apêndice 1. De forma resumida, de acordo com o documento técnico NIST 800-61r2/2012, o processo de resposta a incidentes é composto por quatro fases:

20.1. Preparação: envolve atividades para garantir que os sistemas, redes e aplicações sejam suficientemente seguros e para que a organização esteja preparada para responder a incidentes.

20.2. Detecção e Análise: a detecção envolve atividades para monitorar sistemas, redes e logs para identificar atividades suspeitas que possam indicar um incidente, enquanto a análise: envolve atividades para entender a causa, a fonte, os autores, as vulnerabilidades exploradas e o impacto do incidente nos negócios, sistemas e dados.

20.3. Contenção, erradicação e recuperação, que, em outros referenciais, são chamados de tratamento:

20.3.1. Contenção: envolve atividades para isolar os sistemas afetados e conter a propagação do incidente, como, por exemplo, desligar um sistema, desconectar da rede ou desabilitar uma de suas funcionalidades.

20.3.2. Erradicação: envolve atividades para remover a causa raiz do incidente, como, por exemplo, a remoção de malware e a desativação de contas de usuário violadas.

20.3.3. Recuperação: restauram-se os sistemas e os serviços afetados ao funcionamento normal.

20.4. Pós-Incidente: consiste em utilizar as lições aprendidas para entender o que aconteceu, como o incidente ocorreu e como evitar que ele se repita no futuro.

21. Para ilustrar o papel de cada fase, tem-se que na preparação ocorre a elaboração de políticas e planos, desenvolvimento de procedimentos, estabelecimento de uma equipe de tratamento e resposta a incidentes, implementação de mecanismos técnicos entre outros. Na detecção e análise, a equipe identifica atividades suspeitas que possam indicar um incidente. Sendo classificado como incidente, a equipe busca levantar informações sobre o incidente, como, por exemplo, quem são os autores e quais vulnerabilidades foram exploradas.



22. A fase de tratamento é quando a equipe age para conter a propagação do incidente, eliminando a causa raiz e restaurando os serviços à normalidade. Já nas atividades pós-incidente, a equipe implementa melhorias técnicas e no processo de gestão de resposta a incidentes.

ABORDAGEM AVALIATIVA E RESULTADO GERAL

23. Esta auditoria avaliou cada uma das quatro fases do processo de gestão de resposta a incidentes de SI, por meio de um ou mais QACI e se manifestou acerca do nível de alinhamento às boas práticas da organização no tema de gestão de resposta a incidentes.

24. A pontuação seguiu uma escala qualitativa em relação ao alinhamento às boas práticas, podendo o auditado estar “Pouco alinhado às boas práticas” (resultados quantitativos de até 30%), “Razoavelmente alinhado às boas práticas” (de 30% a 70%) ou “Muito alinhado às boas práticas” (acima de 70%).

[omissis]

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

130.. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração do Relator, com as propostas a seguir:

130.1. Deixar de expedir recomendações ao órgão auditado, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que a alta administração assumiu a responsabilidade pelos riscos, ao encaminhar plano de ação para lidar com as deficiências levantadas pela equipe de auditoria, com pelo menos 24 ações a serem concluídas no primeiro semestre de 2024, sem prejuízo de que este Tribunal verifique a efetiva implementação e os impactos delas resultantes.

130.2. Classificar como sigiloso em grau reservado, com fundamento no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, ambos da Resolução TCU 294/2018, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do órgão auditado e do Tribunal de Contas da União (TCU), tendo em vista que a divulgação ostensiva destas informações pode colocar em risco a segurança do órgão, o seguinte:

130.2.1. Este processo;

130.2.2. A decisão que vier a ser proferida, bem como relatório e voto que a fundamentam;

130.2.3. O presente relatório da unidade técnica;

130.2.4. As peças 13, 15 a 22 e 32.

130.3. Encaminhar cópia do relatório, voto e acórdão que vier a ser proferido, bem como deste relatório de auditoria ao órgão auditado;

130.4. Arquivar o presente processo com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria Operacional com o objetivo de promover o aperfeiçoamento do processo de gestão de resposta a incidentes de Segurança da



Informação (SI) do órgão auditado, a partir da avaliação de controles existentes em relação às boas práticas sobre o tema.

2. Trata-se de uma das fiscalizações integrantes do PROTEGE-TI 2023 (TC 008.018/2023-5), conjunto de ações de controle conduzidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) que tiveram como objeto a avaliação de riscos e controles técnicos de segurança cibernética e da informação da Administração Pública.

3. O elemento direcionador do PROTEGE-TI 2023 foi a prevenção de ataques de *ransomware*, que constituem a maior parcela das ameaças oriundas da Internet à segurança das organizações brasileiras. Segundo estudos de empresas especializadas no tema, o Brasil foi o segundo país com maior número de ofensivas do tipo em 2022.

4. Merece registro a perspectiva inovadora na abordagem do tema, que buscou identificar vulnerabilidades e sugerir medidas preventivas com base na visão do atacante, no que se convencionou chamar de segurança ofensiva. Para viabilizar tal inovação, houve investimentos significativos em capacitação, bem como o reforço da equipe com um auditor da área de TI com especialização prévia no assunto.

5. Os trabalhos foram desenvolvidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e as demais normas de fiscalização atinentes à modalidade. Os procedimentos foram executados de acordo com o planejamento da equipe, tendo em vista os controles a serem avaliados.

6. Ressalto que a alta administração do órgão assumiu a responsabilidade pelo tratamento dos riscos identificados na presente auditoria, mediante implementação imediata de medidas emergenciais e apresentação de plano de ação para execução das correções necessárias, o que motivou a supressão de propostas de recomendação decorrentes dos achados.

7. Por fim, acolho a proposta da unidade instrutiva no sentido de classificar como sigilosas, em grau reservado, o Relatório, o Voto e o Acórdão, bem como as peças indicadas, nos termos da referida proposta.

Deixo de tecer comentários adicionais em função da natureza sigilosa da matéria, e VOTO por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 510/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.956/2023-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: não há.
 - 3.2. Responsável: não há.
4. Órgão/Entidade: Procuradoria-Geral da República.



5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria Operacional com o objetivo de promover melhorias no processo de Gestão de Incidentes de Segurança da Informação do ente auditado, por meio da avaliação dos controles administrativos e técnicos existentes em relação às boas práticas.

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

9.1. Deixar de expedir recomendações ao órgão auditado, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que este Tribunal verifique a efetiva implementação do plano de ação apresentado e avalie os impactos dele resultantes.

9.2. Classificar como sigilosos, em grau reservado, o presente processo, suas peças 13, 15 a 22 e 32, bem como a instrução da unidade técnica, bem como presente Acórdão e o Relatório e Voto que o fundamentam, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do órgão auditado e do Tribunal de Contas da União, com base no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, ambos da Resolução TCU 294/2018;

9.3. Encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão, bem como do Relatório de Auditoria ao órgão auditado; e

9.4. Arquivar o presente processo.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0510-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 022.278/2024-9.

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás.

Interessados: Cwf Brasil Servicos Eireli (22.068.281/0001-57); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (10.870.883/0001-44).



Representação legal: Pedro Rafael de Moura Meireles (OAB/GO 22.459), representando Cwf Brasil Servicos Eireli; Cesario de Aguiar Silva Oliveira (OAB/GO 55.178), representando Gelu Servicos de Divulgacao de Marcas e Imagens Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE GOIÁS. PREGÃO ELETRÔNICO 90001/2024. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, JARDINAGEM, RECEPÇÃO, COPEIRAGEM, CARREGAMENTO, OPERADOR DE REPROGRAFIA, AUXILIAR DE MANUTENÇÃO PREDIAL E OPERADOR DE ÁUDIO E VÍDEO, A SEREM EXECUTADOS EM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. SUPOSTA DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA DE PROPOSTA. REJEIÇÃO SUMÁRIA E SEM FUNDAMENTAÇÃO DE RECURSO NA LICITAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO TCU SOBRE A MATÉRIA. PROPOSTA COM VALORES INFERIORES À CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO DE REFERÊNCIA. CONTRATOS JÁ EM ANDAMENTO. SERVIÇOS ESSENCIAIS AO FUNCIONAMENTO DO IFGO. CONSEQUÊNCIAS GRAVOSAS DECORRENTES DE EVENTUAL ANULAÇÃO DE ETAPAS DA LICITAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. CIÊNCIA ACERCA DAS FALHAS DETECTADAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução de mérito elaborada por auditora federal de controle externo vinculada à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) constante da peça 206 dos autos, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 207-208):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90001/2024, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), com valor global estimado de R\$ 39.707.512,44, sendo R\$ 16.464.955,20 para os grupos 6, 7, 11 e 13 (peça 7, p. 14-17), questionados nesta representação, cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza e conservação, jardinagem, recepção, copeiragem, carregamento, operador de reprografia, auxiliar de manutenção predial, e operador de áudio e vídeo, com entrega de material e equipamentos, para atender as demandas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (peça 7, p. 1).
2. O PE 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.
3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
 - a) Situação: homologado.
 - b) Valor homologado: R\$ 34.937.231,04, sendo R\$ 14.704.520,40 referente aos grupos 6, 7, 11 e 13, conforme tabela abaixo (grifado):

Grupo	Valor homologado	Localização no processo
1	R\$ 2.172.458,40	peça 13, p. 4
2	R\$ 1.234.535,04	peça 14, p. 4
3	R\$ 2.076.599,52	peça 15, p. 4
4	R\$ 1.847.128,80	peça 16, p. 4
5	R\$ 1.248.086,88	peça 17, p. 4
6	R\$ 2.439.700,56	peça 18, p. 4
7	R\$ 8.313.532,80	peça 19, p. 4
8	R\$ 1.732.824,72	peça 20, p. 4
9	R\$ 2.242.061,52	peça 21, p. 4
10	R\$ 1.478.222,40	peça 22, p. 4
11	R\$ 2.191.718,88	peça 23, p. 3
12	R\$ 2.721.229,92	peça 24, p. 4
13	R\$ 1.759.568,16	peça 25, p. 4
14	R\$ 2.063.939,28	peça 26, p. 4
15	R\$ 1.415.624,16	peça 27, p. 4

c) A licitação em tela envolve registro de preço.

d) Houve pedido de impugnação do edital, conforme peça 4.

e) Os contratos relativos aos Grupos 7 (Goiânia), 11 (Jataí) e 13 (Senador Canedo) já estão em execução (peça 58, p. 2).

f) Em consonância com o contido no item 9.6 do Acórdão 1917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 - Segecex, registra-se que o agente de contratação responsável pela condução do certame é servidor efetivo dos quadros permanentes da administração pública, em cumprimento ao disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021, conforme peça 60.

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 31, p. 2):

4. O representante alega, em suma, que apresentou proposta para os grupos 6, 7, 11 e 13, sendo que, em todos eles, foi desclassificado por apresentar valor de salário abaixo do piso da categoria, sem ter tido a oportunidade de se manifestar em sede de diligência e sem que seu recurso tenha sido analisado de forma fundamentada (peça 1).

5. Em instrução inicial, esta unidade técnica (UT) entendeu plausíveis as alegações do representante, propondo a realização de oitiva prévia do IFG, uma vez que não havia elementos suficientes nos autos para a conclusão acerca do pressuposto do perigo da demora reverso (peças 31-32).
6. A proposta contou com a concordância do relator, conforme despacho à peça 33.
7. Promovidas a oitiva prévia quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta UT e a diligência junto ao IFG (peças 34-35), o instituto não se manifestou.



8. Em nova instrução, a UT entendeu que a situação ensejava a expedição de medida cautelar para a suspensão dos atos decorrentes do certame homologado, ao tempo em que se oportunizaria a construção participativa do instituto sobre as alternativas de determinação para anular parcialmente a licitação, quanto aos itens inquinados, ou para retorno do certame para apreciação das propostas relativas a esses itens, propondo adoção da medida cautelar, realização de nova oitiva do IFG e da empresa vencedora, construção participativa das deliberações deste Tribunal e realização de diligência (peças 39-41).
9. A proposta de encaminhamento contou novamente com a concordância do relator (despacho - peça 42) e a medida cautelar de abstenção de celebrar os contratos decorrentes do Pregão Eletrônico (PE) 90001/2024, relativamente aos Grupos 6, 11 e 13, até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria, foi referendada por meio do Acórdão 55351/2024-TCU-Plenário (peça 51). O Grupo 7 não foi incluído na cautelar por já haver contrato assinado (peça 42, p. 5-6).

EXAME TÉCNICO

10. Em 3/12/2024, foram encaminhados os ofícios de oitiva, de comentários do gestor e de diligência ao IFG (peças 44-46) acerca dos pressupostos da medida cautelar deferida e dos indícios de irregularidade apontados nesta representação.
11. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada (UJ) apresentou os documentos acostados às peças 57-66.
12. Em 6/12/2024, foi encaminhado o ofício de oitiva da sociedade empresarial CWF Brasil Serviços (CWF) e, em resposta, foram acostados os documentos às peças 68-197.
13. Segue a análise dos pontos questionados.

I.1. Exame das oitivas realizadas:

Item b.1: desclassificação da proposta mais vantajosa oferecida pela empresa Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda. sem que tenha sido promovida diligência para sanar eventuais dúvidas, falhas ou omissões, em afronta aos princípios do formalismo moderado e da supremacia do interesse público que permeiam os processos licitatórios, assim como a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.217/2023-TCU-Plenário

Manifestação da UJ sobre o indício de irregularidade (peça 58):

a) inicia esclarecendo que as informações e os documentos pertinentes demandados por meio do ofício de oitiva prévia não teriam sido encaminhados ao TCU em função de equívoco interno e da alta demanda de processos e ações atinentes ao encerramento do exercício orçamentário por parte da Pró-Reitoria de Administração;

b) alega que, no âmbito do PE 90001/2024, o representante teria apresentado salários para todos os cargos no valor de R\$ 1.500,00, porém, conforme estabelecido pelo Sindicato dos Empregados de Empresas de Asseio, Conservação, Limpeza Pública e Ambiental, Coleta de Lixo e Similares do Estado de Goiás (Seacons-GO), os salários normativos a partir de 1/1/2024 seriam os seguintes: R\$ 1.949,99 para o cargo de encarregado; R\$ 2.250,00 para o cargo de carregador; R\$ 1.923,04 para o cargo de jardineiro; e R\$ 3.024,99 para o cargo de auxiliar de manutenção predial;

c) ressalta que os valores apresentados pelo representante em suas planilhas de custos e formação de preços para os cargos acima citados significariam uma redução de 30% (encarregado), 50% (carregador), 28% (jardineiro) e 101% (auxiliar de manutenção predial) em relação ao salário normativo;

d) alega que, considerando que os módulos 2, 3, 4 e 6 dessas planilhas seriam valores



obtidos pela aplicação de percentual sobre o salário normativo, apresentado no módulo 1, os acréscimos nos valores finais dos postos, caso a empresa corrigisse as propostas, subiriam nesses percentuais citados acima;

e) aduz que, diante dessa constatação, os valores ofertados pelo representante teriam sido considerados inexequíveis e teriam demonstrado falta de conhecimento dos valores inseridos no apêndice IX do anexo VI do edital (peça 7, p. 107-234), também disponibilizado no site oficial do IFG, evidenciando que a empresa teria se preocupado apenas em lançar preços a fim de serem os menores lances;

f) exemplifica com o Grupo 7 da licitação, em que os valores apresentados pelo representante seriam de (i) R\$ 4.029,75 para o item 34 (serviço de carregamento), o que seria de, no mínimo, R\$ 6.030,00 com a aplicação do salário normativo; (ii) R\$ 4.813,05 para o item 35 (jardineiro), que deveria ser de R\$ 6.167,00; e (iii) de R\$ 4.094,19 para o item 38 (auxiliar de manutenção predial), que deveria ser de R\$ 8.160,00;

g) alega que o motivo da desclassificação do representante foi-lhe apresentado, qual seja, não apresentação do salário normativo previsto no instrumento coletivo aplicável, ferindo o item 5.11 do edital do PE 90001/2024;

h) cita que o art. 59 da Lei 14.133/2021 dispõe sobre a desclassificação de propostas que contiverem vícios insanáveis, não obedecerem às especificações técnicas, apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado, e que o item 7.9 do edital informa que, no caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecuibilidade das propostas valores inferiores a 50% do valor orçado, tendo a contratante concluído que as propostas do representante seriam inexequíveis, considerando que seria impossível a empresa readequar as propostas com os salários normativos corretos e manter o preço ofertado por posto, uma vez que não haveria possibilidade de majoração dos preços nas fase de lances, conforme estabelecido no item 7.13 do edital;

i) finaliza alegando que, caso houvesse a correção para os salários normativos das funções, a empresa teria que reduzir os percentuais de composição de custo das planilhas, visando manter o preço ofertado do item, o que também não seria possível uma vez que os percentuais de provisão para despesas com previdência, FGTS e impostos, além das provisões para férias e 13º salário, não seriam passíveis de alteração por serem percentuais previstos nas respectivas legislações; e

j) finaliza destacando que a empresa teria apresentado os uniformes de forma geral, sem observar o item 5.11.1 do termo de referência.

Análise:

14. No tocante à desclassificação de proposta mais vantajosa sem que tenha sido promovida diligência para sanar eventuais dúvidas, falhas ou omissões, entende-se que, no caso concreto, não houve irregularidade na desclassificação da proposta do representante, supostamente mais vantajosa, uma vez que suas propostas continham **vícios insanáveis**, ou seja, não passíveis de correção mediante diligência.
15. Independentemente do termo utilizado, ‘ piso salarial’, ‘salário-base’ ou ‘salário normativo’, todos têm o mesmo significado, qual seja, indicação da remuneração mínima. Todavia, não se pode esquecer que existe uma diferença clara entre o valor mínimo que deve ser pago aos **trabalhadores de uma categoria** e a remuneração fixa estabelecida **para cada função específica dentro da categoria**.
16. Embora inicialmente possa parecer estranho dois pisos salariais, é indiscutível que os salários variam conforme a função desempenhada e uma coisa não se confunde nem exclui a outra; nada mais lógico, atribuições e responsabilidades diferentes ensejam remunerações diferentes.

17. Nos termos da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) 2024/2025, registrada sob o número GO000832/2023 (peça 73), o piso salarial da **categoria** (asseio, conservação, limpeza) é de R\$ 1.500,00 (cláusula 3ª - remuneração, inciso I - peça 73, p. 2) e está expressamente disposto que caberá aos sindicatos envolvidos a emissão de Certidão de Demonstração de Pisos Salariais - CDPS, com a amostragem dos valores apurados pela variação do reajuste de 8,6956% e do valor do benefício alimentação a serem assim praticados a partir de 1º de janeiro de 2024 (cláusula 3ª, parágrafo 4º - idem).
18. É possível consultar a mencionada amostragem dos valores apurados para cada uma das funções constantes da CCT GO000832/2023 na CDPS 19/2024 (peça 72), restando evidenciado que os valores dos salários normativos estabelecidos pelo IFG estão corretos, quais sejam:

Função	Salário-base da função (R\$)	Salário-base Gelu (R\$)
carregador	2.249,99	1.500,00 (-33,3%)
jardineiro	1.923,04	1.500,00 (-22%)
encarregado	1.949,97	1.500,00 (-23,07%)
auxiliar de manutenção predial	3.024,99	1.500,00 (-50,4%)

19. Ressalta-se que os valores corretos constam do apêndice IX do anexo VI do edital (peça 7: G6 - Campus Formosa - p. 150; G7 - Campus Goiânia - p. 159; G11 - Campus Jataí - p. 193; e G13 - Campus Senador Canedo - p. 211). Além de o representante não poder alegar desconhecimento desses valores, não é sequer crível que uma empresa pague o mesmo salário para empregados de diferentes funções.
20. Ademais, conforme destacado pelo IFG, os módulos 2, 3, 4 e 6 das planilhas de custos e formação de preços contém valores obtidos pela aplicação de percentual sobre o salário normativo, apresentado no módulo 1, e são percentuais de provisão para despesas com previdência, FGTS, impostos, férias e 13º salário que não são passíveis de alteração.
21. Assim, evidencia-se que a correção do valor do salário-base de acordo com o cargo acarretaria o consequente **aumento do lance ofertado** pelo representante, o que está expressamente proibido no item 7.13 do edital (peça 7, p. 7 - grifado):
- 7.13. Erros no preenchimento da planilha não constituem motivo para a desclassificação da proposta. A planilha poderá ser ajustada pelo fornecedor, no prazo indicado pelo sistema, **desde que não haja majoração do preço** e que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação;
22. Com as devidas vênias aos entendimentos anteriores, os quais foram formulados sem a análise dos documentos e justificativas somente agora enviados pelo IFG, conclui-se que o vício das planilhas de custos e formação de preços apresentadas pelo representante é insanável, não sendo, portanto, passível de correção por meio de diligência, o que afasta a aplicação da mencionada jurisprudência deste Tribunal ao caso concreto (Acórdão 1217/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).
23. Além de os vícios ora identificados serem insanáveis, caso permitido o aumento do lance ofertado, não se trataria mais de proposta vantajosa, tendo em vista que a consequência lógica seria a alteração da ordem de classificação das propostas do representante. Portanto, não há que se falar em propostas inferiores às da empresa vencedora em total de R\$ 721.527,87.
24. Cumpre, ainda, afastar os indícios de que o piso salarial de profissionais de limpeza e conservação utilizado pela representante e que motivou sua desclassificação teria constado de outra

proposta considerada válida pela pregoeira.

25. Nas capturas de tela dessa proposta constantes dos recursos administrativos interpostos pelo representante em relação aos Grupos 6, 7 e 11 (peça 8, p. 8-9; peça 10, p. 8-9; e peça 12, p.8-9), constata-se que a função com salário normativo de R\$ 1.500,00 é ‘servente de limpeza - Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) 5143-20’. Ademais, os salários cotados a menor pelo representante e que ensejaram a sua desclassificação são das categorias de carregador, jardineiro, encarregado e auxiliar de manutenção predial (item 18 retro).
26. Embora o termo ‘servente de limpeza’ não apareça de forma isolada na CBO, pode, na prática, ser utilizado como sinônimo de ‘auxiliar de limpeza’ ou ‘faxineiro’, cujo CBO é 5143-20. Num rápido cotejo de atribuições, pode-se dizer que o faxineiro executa limpeza e conservação de ambientes internos e externos, incluindo varrição, lavagem, remoção de resíduos e higienização de instalações, enquanto o auxiliar de limpeza é muito similar ao faxineiro, mas pode ter funções mais simples, de apoio à equipe de limpeza.
27. Independentemente dessa leve diferenciação, o salário-base de ambas as funções é R\$ 1.500,00, conforme observado na CDPS 19/2024 (peça 72, p. 2 e 3).
28. Ademais, no item 1.9.2 do termo de referência é possível constatar a equivalência dos termos ‘servente’ e ‘faxineiro’ (peça 7, p. 17 - grifado):

1.9.2. Para a execução dos serviços de limpeza são necessários profissionais com habilidades e requisitos específicos, tais como **faxineiros ou serventes**, limpadores de vidros etc. Esses profissionais terão funções de lavar fachadas, limpar vidros, limpar móveis e equipamentos, limpar superfícies, aspirar pó, lavar pisos, remover sujeira, varrer pisos, secar pisos, passar pano, limpar cortinas e persianas, recolher lixo etc. Essas características estão em conformidade com a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO.
29. Afastada, também, a suposta violação à isonomia do certame.
30. Por fim, evidencia-se a ausência de prejuízo concreto ao andamento do certame diante do vício insanável das propostas do representante. Não se vislumbra, ainda, comprometimento à competitividade e à economicidade dos Grupos 6, 7, 11 e 13 da licitação em exame, conforme tabela a seguir (peças 202-205):

Grupo	Nº de fornecedores	Valor Estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia
6	30	2.736.646,32	2.439.700,56	10,85%
7	29	9.426.075,36	8.302.817,04	11,91%
11	30	2.228.045,28	2.191.718,88	1,63%
13	29	2.074.188,24	1.759.568,16	15,16%

31. Ressalta-se que o representante foi o único fornecedor desclassificado por descumprimento do item 5.11 do edital (Em todo caso, deverá ser garantido o pagamento do salário normativo previsto no instrumento coletivo aplicável ou do salário-mínimo vigente, o que for maior. - peça 7, p. 4).
32. No tocante à busca da proposta mais vantajosa para a Administração, esclareça-se que não se resume ao menor preço, mas, sim, à proposta de menor valor que atenda aos requisitos do instrumento convocatório, em homenagem aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da isonomia entre os licitantes, entre outros.
33. Tendo em vista o atendimento ao interesse público, não há justificativas para a atuação



deste Tribunal a fim de determinar o retorno à fase de julgamento ou a anulação do PE 90001/2024, ambas em relação aos mencionados grupos.

34. Da mesma forma, não se vislumbra justificativas para promover a audiência do gestor responsável pela possível assinatura dos contratos correspondentes aos multimencionados grupos após a oitiva prévia realizada por este Tribunal.
35. Conclui-se, então, **improcedente** esse item de oitiva, no sentido de que não houve irregularidade na desclassificação da proposta do representante, supostamente mais vantajosa, uma vez que suas propostas continham vícios insanáveis, ou seja, não passíveis de correção mediante diligência.

Item b.2: ausência de motivação fundamentada na análise dos recursos interpostos pela empresa Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda. contra a desclassificação das suas propostas nos Grupos 6, 7, 11 e 13, em descumprimento ao art. 5º da Lei 14.133/2021, ao princípio da motivação dos atos administrativos e à jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1188/2011-TCU-Plenário e 1467/2022-TCU-Plenário

Manifestação da UJ sobre o indício de irregularidade (peça 58):

36. O IFG não apresentou manifestação acerca desse item.

Análise:

37. Em relação à ausência de motivação fundamentada na análise dos recursos interpostos pelo representante, evidencia-se que o IFG se manteve silente a respeito, sem apresentar manifestação.
38. Ao compulsar o julgamento dos recursos interpostos pelo representante no âmbito dos Grupos 6, 7 e 11 (peças 28-30), é possível constatar que a pregoeira se limitou a reproduzir a fundamentação outrora exarada para desclassificação de suas propostas, a exemplo da decisão no âmbito do Grupo 6 (peça 28, p. 1 - grifado):
Fundamentação
1. Da análise das razões e das contrarrazões recursais apresentadas pela licitante recorrente Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda, bem como dos documentos de habilitação apresentados oportunamente pela empresa CWF Brasil Serviços Ltda, verificamos que: - **A recorrente foi desclassificada, no grupo 6, por apresentar salário normativo abaixo do estabelecido na CCT da categoria para os cargos encarregado de limpeza, jardineiro e auxiliar de manutenção predial.**
39. Vê-se, portanto, que a pregoeira não refutou todos os argumentos diretamente relacionados ao mérito recursal nem sequer indicou o item do edital infringido pela empresa Gelu. Assim, conclui-se pela afronta ao princípio da motivação, disposto nos arts. 5º e 165, § 2º, da Lei 14.133/2021.
40. Não obstante, conforme análise do item anterior, restou evidenciada a ausência de prejuízo concreto ao andamento do certame diante do vício insanável das propostas do representante.
41. No que se refere ao não provimento dos recursos administrativos apresentados pelo representante ao IFG, no sentido de manter sua desclassificação, registra-se que **o TCU não é instância revisora ou recursal de atos praticados pela Administração, notadamente em defesa de interesses privados**, a menos que, de forma indireta, tenham o potencial de prejudicar o atingimento do interesse público, o que não se verifica no presente caso (Acórdãos 9.239/2018-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, e 1.875/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro).
42. Por fim, cumpre registrar que o representante **não** interpôs recurso para o Grupo 13 (peça 201).



43. Conclui-se, então, **procedente** esse item de oitiva, no sentido de que houve ausência de motivação fundamentada na análise dos recursos interpostos pela empresa Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda. contra a desclassificação das suas propostas nos Grupos 6, 7 e 11, em afronta ao princípio da motivação, disposto nos arts. 5º e 165, § 2º, da Lei 14.133/2021.
44. Considera-se suficiente a expedição de **ciência** ao IFG da irregularidade identificada para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências futuras semelhantes.

Item c: realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da empresa CWF Brasil Serviços Ltda., para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes no item “b” retro, inclusive quanto aos pressupostos da cautelar adotada

Manifestação da empresa CWF (peça 68):

a) inicia esclarecendo que nenhuma irregularidade teria sido demonstrada em relação às suas propostas e que o que estaria sendo analisado seria a legalidade do certame;

b) alega, em linhas gerais para todos os grupos, que não haveria qualquer irregularidade na decisão que desclassificou as propostas do representante, com os seguintes argumentos e os documentos às peças 72-197:

b.1) o ora representante teria adotado o piso geral do sindicato de R\$ 1.500,00, sem ter levado em consideração os pisos salariais para as diversas funções discriminados na CDPS, conforme parágrafo 4º da cláusula 3ª da CCT GO000832/2023;

b.2) tal erro teria demonstrado desconhecimento da CDPS 19/2024 e não seria passível de correção ou esclarecimentos;

b.3) os recursos do representante teriam sido julgados improcedentes pelo fato de a empresa ter apresentado salário normativo abaixo do estabelecido na CCT da categoria e em nenhum momento o representante teria demonstrado que sua proposta estaria correta;

b.4) o representante teria participado do certame ciente do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos e cumpridor da integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurado na Constituição Federal e nas CCTs, conforme declarações exigidas no ato de registro de sua proposta;

b.5) as propostas do representante teriam sido desclassificadas por não atendimento do item 5.11 do edital, que determinou o pagamento do salário normativo previsto no instrumento coletivo aplicável ou do salário-mínimo vigente, o que fosse maior;

b.6) ainda que o representante tivesse interpretado de forma equívoca a CCT GO000832/2023, o edital teria trazido as planilhas de custos devidamente preenchidas considerando os salários normativos da mencionada CCT; e

b.7) o representante teria apresentado planilhas próprias, desconsiderando informações e cálculos obrigatórios, além do número total de postos; e

c) aduz que o uso de créditos para apuração de PIS e Cofins, nos termos das Leis 10.637/2002 e 10.883/2003, é regular e controlado pela Receita Federal do Brasil por meio do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) e pelo EFD-Contribuições, documentos apresentados à pregoeira para sua verificação e dos demais participantes.

Análise:

45. No tocante aos pontos fulcrais desta representação, objeto de oitiva do IFG e pressupostos da medida cautelar concedida, as análises anteriores aplicam-se à manifestação da empresa contratada, dispensando nova análise.
46. Reitera-se, então, as conclusões dos itens 35 e 43 retos.



I.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

47. O IFG não apresentou manifestação.

Análise:

48. Considerando que a manifestação não é obrigatória, sua ausência no prazo estipulado não impede o andamento processual.

CONCLUSÃO

49. Diante do exposto, reitera-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.

50. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que há plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo representante, propondo-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual serão propostas a **revogação da medida cautelar** e a **ciência** ao órgão da irregularidade identificada.

51. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

52. Não houve pedido de ingresso aos autos.

53. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

54. Não houve pedido de sustentação oral.

55. Verifica-se o seguinte processo conexo a estes autos, em que se questionou a vedação à participação de cooperativas no certame, considerado improcedente (Acórdão 1768/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus):

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
018.343/2024-4	Representação referente à licitação com número 900012024, modalidade Pregão e Uasg 158153 (Objeto: Prestação de serviços de limpeza e conservação, jardinagem, recepção, copeiragem, carregamento, operador de reprografia, auxiliar de manutenção predial, e operador de áudio e vídeo, com entrega de material e equipamentos, para atender as demandas do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus	Encerrado	ARQUIVADO



anexos.)

56. Não há processos apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

57. Em virtude do exposto, propõe-se:

57.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

57.2. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

57.3. **revogar** a medida **cautelar** adotada;

57.4. dar **ciência** ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade, identificada no Pregão 90001/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: ausência de motivação fundamentada na análise dos recursos interpostos pela empresa Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda. contra a desclassificação de suas propostas nos Grupos 6, 7 e 11, em afronta ao princípio da motivação, disposto nos arts. 5º e 165, § 2º, da Lei 14.133/2021;

57.5. **informar** ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, ao representante e à empresa CWF Brasil Serviços Ltda. (CNPJ 22.068281/0001-57) o acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

57.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório

VOTO

Cuidam os autos de representação formulada por Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda. referente a possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90001/2024, realizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IF/GO), com valor global estimado de R\$ 39.707.512,44 (peça 7, p. 1), e cujo objeto consistiu na contratação de serviços de limpeza, conservação, jardinagem, recepção, copeiragem, carregamento, operador de reprografia, auxiliar de manutenção predial e operador de áudio e vídeo, com entrega de material e equipamentos, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

2. A licitação é regida pela Lei 14.133/2021, envolve registro de preços e foi realizada por meio do Portal de Compras do Governo Federal. O certame foi dividido em grupos de acordo com os *campi* em que ocorrerá a prestação de serviços e já se encontra homologado pelo valor de R\$ 34.937.231,04.

3. A representante alega, em síntese, que ocorreram possíveis irregularidades nos grupos 6 (campus Formosa/GO), 7 (campus Goiânia/GO), 11 (campus Jataí/GO) e 13 (campus Senador Canedo/GO), nos quais se sagrou vencedora a empresa CWF Brasil Serviços Ltda., concernentes a:

a) suposta desclassificação indevida de sua proposta motivada por oferecimento de valores de salários inferiores ao piso das categorias de encarregado de limpeza, jardineiro,



carregador e auxiliar de manutenção predial, sem que lhe tenha sido dada oportunidade de se manifestar em sede de diligência; e

b) suposta rejeição de seu recurso administrativo em decisão sem fundamentação adequada.

4. A proposta total da representante para os quatro grupos foi de R\$ 13.982.992,56, ao passo que a proposta da empresa vencedora CWF foi de R\$ 14.704.520,40 (diferença de aproximadamente 5%). A representante alegou que, em razão disso, haveria risco de dano ao erário e solicitou ao Tribunal a suspensão cautelar da licitação.
5. Mediante despacho acostado à peça 33, acolhi proposta efetuada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) de realização de oitiva prévia a eventual medida cautelar do IF/GO relativa aos indícios de irregularidades. Essa unidade jurisdicionada, embora regularmente notificada, permaneceu silente nos autos.
6. Em seguida, conforme despacho à peça 42, concordei com proposta da AudContratações de adoção de medida cautelar de suspensão do certame, a fim de que os contratos dele decorrentes não fossem celebrados até eventual deliberação de mérito do Tribunal. Também determinei a realização de medidas saneadoras de diligências e oitivas do IF/GO e da empresa CWF Brasil Serviços Ltda. Essa medida cautelar foi referendada pelo Plenário desta Corte mediante o Acórdão 2626/2024-TCU-Plenário.
7. Nesta oportunidade, após esclarecimentos prestados pelo IF/GO e pela empresa CWF Brasil Serviços Ltda., a AudContratações concluiu que a proposta da representante incluiu, de fato, valores significativamente inferiores (entre 22 e 50% menor) ao piso das categorias de carregador, jardineiro, encarregado e auxiliar de manutenção predial.
8. Dessa maneira, eventual correção da proposta da empresa Gelu acarretaria, necessariamente, elevação do preço ofertado, tendo em vista a necessidade de respeitar os percentuais de encargos sociais obrigatórios a serem pagos aos profissionais contratados.
9. A AudContratações destacou que esses valores do piso salarial de cada categoria foram incluídos no orçamento-base da licitação. Por conta disso, o representante estaria ciente desses valores.
10. Por isso, segundo a AudContratações, as justificativas e esclarecimentos ora aportados aos autos pelo IF/GO permitem concluir que os vícios da proposta da representante seriam insanáveis, não sendo passível de correção mediante diligência.
11. Por outro lado, a Unidade Técnica concluiu que a decisão de rejeição do recurso administrativo da representante não foi devidamente fundamentada e se limitou a reproduzir a motivação antes exposta por ocasião da desclassificação de sua proposta.
12. De todo modo, considerando que a proposta da representante deveria ser realmente desclassificada, a AudContratações pondera que, na prática, o resultado seria o mesmo caso o recurso administrativo da representante houvesse sido analisado de maneira fundamentada. Ademais, afirma que não houve prejuízo ao erário e que o certame foi competitivo, tendo havido mais de 25 proponentes e desconto substancial nos quatro grupos analisados.
13. Sendo assim, propõe que esta representação seja conhecida e julgada parcialmente procedente, a medida cautelar revogada e seja expedida ciência ao IF/GO acerca da ausência de motivação fundamentada na deliberação que rejeitou o recurso administrativo interposto pela empresa Gelu.
14. Vale destacar que, segundo a Unidade Técnica, não procede a alegação da representante de que outra proposta aceita pelo IF/GO teria incluído valor de salário semelhante e inferior ao

piso da categoria, ou seja, na visão da AudContratações, não houve quebra de isonomia do certame.

15. Feito esse breve resumo do caso, passo a decidir.
16. Estou parcialmente de acordo com a análise e conclusão da unidade técnica, conforme comentários que faço a seguir.
17. Primeiramente, destaco que concordo com a AudContratações quanto à constatação de ausência de motivação detalhada e fundamentada na decisão de rejeição do recurso administrativo interposto pela representante. Também entendo, em linha com a Unidade Técnica, que, no caso concreto, esse fato não é, por si só, grave o suficiente para macular toda a licitação, sendo cabível ciência ao IF/GO com vistas a evitar a repetição futura dessa ocorrência.
18. Além disso, com os elementos trazidos aos autos pelo IF/GO, ficou claro que a proposta da representante apresentou valores abaixo do piso estabelecido na convenção coletiva de trabalho adotada como referência pela Administração no edital de licitação.
19. No entanto, vale destacar que, nos termos do instrumento convocatório (item 7.7 – peça 7, p. 7), o licitante não era obrigado a utilizar a convenção coletiva de trabalho (CCT) adotada para fins de orçamento-base da licitação, a saber, a CCT GO000832/2023 e GO000091/2022, do Sindicato dos Empregados das Empresas de Asseio, Conservação e Limpeza Ambiental e Coleta de Lixo de Goiás (SEASCON).
20. Além disso e ainda de acordo com o edital de licitação, não havia indicação expressa de que eventuais propostas com valores inferiores ao orçado pela Administração seriam automaticamente desclassificadas, conforme cláusula do instrumento convocatório transcrita a seguir:

7.7. Em se tratando de serviços com fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, a fim de assegurar o tratamento isonômico entre as licitantes, informa-se que foram utilizados os seguintes acordos, dissídios ou convenções coletivas de trabalho no cálculo do valor estimado pela Administração:

7.7.1. Para todas as categorias: Convenção Coletiva de Trabalho GO000832/2023, aditivo da CCT GO 000091/2022 do SEASCON - Sindicato dos Empregados das Empresas de Asseio, Conservação e Limpeza Ambiental e Coleta de Lixo de Goiás.

7.7.3. O sindicato indicado no subitem acima não é de utilização obrigatória pelos licitantes, mas, ao longo da execução contratual, sempre se exigirá o cumprimento dos acordos, dissídios ou convenções coletivas adotados por cada licitante/contratado.

7.8. Será desclassificada a proposta vencedora que:

7.8.1. contiver vícios insanáveis;

7.8.2. não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência;

7.8.3. apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;

7.8.4. não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

7.8.5. apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável.

(Fonte: peça 7, p. 7)



21. Portanto, fica igualmente claro que, embora a proposta da representante não estivesse de acordo com a CCT de referência da licitação, o edital do certame não previu expressamente a desclassificação de propostas em razão dessa situação específica.
22. Por outro lado, vale notar que a jurisprudência do TCU evoluiu sobre o tema. Anteriormente, o entendimento predominante do Tribunal era sintetizado pelo Acórdão 719/2018-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), segundo o qual o fato de o licitante apresentar composição de custo unitário contendo salário de categoria profissional inferior ao piso estabelecido em acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho é, em tese, somente erro formal, o qual não enseja a desclassificação da proposta, podendo ser saneado com a apresentação de nova composição de custo unitário desprovida de erro, em face do princípio do formalismo moderado e da supremacia do interesse público.
23. Em 2024, no entanto, o TCU proferiu o paradigmático Acórdão 1.207/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia), em sede de consulta formulada pela Ministra de Estado da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI). Esse novel aresto estipulou novas balizas para licitações e contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Em síntese, o Tribunal entendeu que:
 - a) não é permitido determinar a convenção ou o acordo coletivo de trabalho a ser utilizado pelas empresas licitantes como base para a confecção das respectivas propostas, em decorrência da previsão estabelecida no art. 511, §§ 2º e 3º, da CLT; e
 - b) é lícito ao edital prever que somente serão aceitas propostas que adotarem na planilha de custos e formação de preços valor igual ou superior ao orçado pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação, admitidos também, a critério da Administração, outros benefícios de natureza social considerados essenciais à dignidade do trabalho, devidamente justificados, os quais devem ser estimados com base na convenção coletiva de trabalho paradigma, que é aquela que melhor se adequa à categoria profissional que executará os serviços terceirizados, considerando a base territorial de execução do objeto.
24. Na mesma oportunidade, o Tribunal afirmou que, de modo a resguardar o interesse da Administração Pública, bem como buscar garantir a proteção do trabalhador terceirizado, o edital de licitação deve contemplar dispositivos que estabeleçam:
 - a) exigência para que o licitante entregue junto com sua proposta de preços uma declaração informando o enquadramento sindical da empresa, a atividade econômica preponderante e a justificativa para adoção do instrumento coletivo do trabalho em que se baseia sua proposta;
 - b) exigência para que o licitante apresente cópia da carta ou registro sindical do sindicato a qual ele declara ser enquadrado, em razão do regramento do enquadramento sindical previsto na CLT ou por força de decisão judicial;
 - c) responsabilidade da empresa licitante nas situações de ocorrência de erro no enquadramento sindical, ou fraude pela utilização de instrumento coletivo incompatível com o enquadramento sindical declarado ou no qual a empresa não tenha sido representada por órgão de classe de sua categoria, que daí tenha resultado vantagem indevida na fase de julgamento das propostas, sujeitando a contratada às sanções previstas no art. 156, incisos III e IV, da Lei 14.133/2021;
 - d) responsabilidade exclusiva da empresa contratada pelo cometimento de erro ou fraude no enquadramento sindical e pelo eventual ônus financeiro decorrente, por repactuação ou por força de decisão judicial, em razão da necessidade de se proceder ao pagamento de diferenças salariais e de outras vantagens, ou ainda por intercorrências na execução dos serviços contratados, resultante da adoção de instrumento coletivo do trabalho inadequado; e

e) aderência à convenção coletiva do trabalho à qual a proposta da empresa esteja vinculada para fins de atendimento à eventual necessidade de repactuação dos valores decorrentes da mão de obra, consignados na planilha de custos e formação de preços do contrato, em observância ao disposto no art. 135, inciso II, da Lei 14.133/2021.

25. Além disso, de acordo com o Acórdão 1.207/2024-TCU-Plenário, constitui motivo para extinção do contrato, nos termos do art. 137, inciso I, da Lei 14.133/2021, com a consequente realização de novo processo licitatório, a situação em que se impõe à contratada a alteração da convenção coletiva de trabalho em que se baseia a planilha de custos e formação de preços, em razão de erro ou fraude no enquadramento sindical de que resulta a necessidade de repactuação ou imposição de ônus financeiro para a Administração Pública, em cumprimento de decisão judicial.
26. Em outras palavras, na prática, a jurisprudência do Tribunal admite que se possa estipular no instrumento convocatório cláusula que validaria a desclassificação da proposta da representante. No entanto, vale notar que o edital, no caso concreto, não previu essa cláusula.
27. Cabe mencionar que, de acordo com informações prestadas pelo IF/GO (peça 58, p. 1-2), a licitação foi homologada e os contratos relativos aos *campi* de Goiânia (grupo 7), Jataí/GO (grupo 11) e Senador Canedo/GO (grupo 13) já foram firmados e iniciados, restando como não iniciado apenas o contrato de Formosa/GO (grupo 6). O IF/GO assinala também que o objeto contratado é essencial para o desenvolvimento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Além disso, a diferença total entre as propostas da representante e a da vencedora pode ser sintetizada a seguir:

Tabela 1 – Propostas e lances da licitação (grupos 6, 7, 11 e 13)

Grupo	Orçamento-base (R\$)	Lance final Gelu (R\$)	Lance final CWF (R\$)	Diferença
6 – Campus Formosa/GO	2.736.646,11	2.431.318,80	2.439.700,56	0,34%
7 – Campus Goiânia/GO	9.426.074,14	7.761.812,64	8.313.532,80	6,64%
Grupo 11 – Campus Jataí/GO	2.228.045,37	2.167.461,12	2.191.718,88	1,11%
Grupo 13 – Campus Senador Canedo/GO	2.074.188,16	1.622.400,00	1.759.568,16	7,80%
Valor total grupos 6, 7, 11 e 13	16.464.953,78	13.982.992,56	14.704.520,40	4,91%

Fonte: peça 1 e adaptado das peças 18, 19, 23 e 25

28. Nesse contexto, verifica-se que, em nenhum dos grupos, a diferença percentual entre as propostas supera 10%. No total, a diferença é inferior a 5%. No caso específico de Formosa/GO (o contrato ainda pendente), o percentual é menor que 1%.
29. Esses fatos me conduzem à reflexão (art. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e art. 147 da Lei 14.133/2021) de que eventual deliberação do Tribunal no sentido de determinar o retorno do certame à etapa de julgamento das propostas pode ter consequências práticas deletérias às atividades regulares do IF/GO, com possibilidade de



paralisação de serviços essenciais de limpeza e conservação de *campi* acadêmicos espalhados pelo estado de Goiás.

30. Ademais, como já dito, caso o edital houvesse incluído cláusula de desclassificação de propostas em razão de valores de salários inferiores aos da CCT aplicável, nenhuma irregularidade teria ocorrido, ou seja, o cerne da questão está na ausência de um critério específico de desclassificação de propostas no edital de licitação e não na desclassificação em si da proposta da representante.
31. Sendo assim, considero não ser cabível qualquer determinação que conduza ao retorno do certame à etapa de julgamento das propostas.
32. Entendo que a medida mais adequada no caso concreto é a expedição de ciência ao IF/GO acerca da ausência no edital de critérios objetivos de julgamento de propostas que tenham contemplado preços inferiores aos orçados pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação, conforme entendimento constante do Acórdão 1.207/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Antônio Anastasia).
33. Assim, julgo que esta representação deve ser conhecida e julgada parcialmente procedente, a medida cautelar proferida deve ser revogada, e deve ser dada ciência ao IF/GO acerca das ocorrências detectadas nestes autos, conforme exposto ao longo desta Proposta de Deliberação.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 511/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.278/2024-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados: Cwf Brasil Servicos Eireli (22.068.281/0001-57); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (10.870.883/0001-44).
4. Órgão/Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Pedro Rafael de Moura Meireles (OAB/GO 22.459), representando Cwf Brasil Servicos Eireli; Cesario de Aguiar Silva Oliveira (OAB/GO 55.178), representando Gelu Servicos de Divulgacao de Marcas e Imagens Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90001/2024, realizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IF/GO), para a contratação de serviços de limpeza, conservação, jardinagem, recepção, copeiragem, carregamento, operador de reprografia, auxiliar de manutenção predial e operador de áudio e vídeo, com entrega de material e equipamentos, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra,



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

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

9.2. revogar a medida cautelar proferida por meio do Despacho do Relator à peça 42 e referendada por meio do Acórdão 2.626/2024-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IF/GO) acerca das seguintes ocorrências identificadas no Pregão Eletrônico 90001/2024:

9.3.1. ausência de critérios objetivos de julgamento de propostas que tenham contemplado preços inferiores aos orçados pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação, conforme entendimento constante do Acórdão 1.207/2024-TCU-Plenário;

9.3.2. ausência de motivação fundamentada na análise dos recursos interpostos pela empresa Gelu Serviços de Divulgação de Marcas e Imagens Ltda. contra a desclassificação de suas propostas nos Grupos 6, 7 e 11, em afronta ao princípio da motivação, disposto nos arts. 5º e 165, § 2º, da Lei 14.133/2021;

9.4. enviar cópia desta deliberação ao IF/GO, à empresa CWF Brasil Serviços Eireli e à representante;

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0511-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 007.575/2022-0

Natureza: Relatório de Monitoramento

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Senado Federal

Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DE RECOMENDAÇÕES
RELATIVAS À IMPLEMENTAÇÃO DE MELHORIAS NO

CONTROLE DE GASTOS CUSTEADOS POR COTAS PARA O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR. IMPLEMENTAÇÃO DE ALGUMAS MEDIDAS E NÃO-ADOÇÃO DE OUTRAS. IDENTIFICAÇÃO DE OUTRAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA. NECESSIDADE DE AUMENTAR A TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS E PROPORCIONAR O ADEQUADO CONTROLE SOCIAL. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o monitoramento elaborado no âmbito da então Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (peça 40 – exceto gráficos):

1. INTRODUÇÃO

1. Destaca-se que o presente relatório de monitoramento se enquadra na situação descrita no inc. II, § 2º do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

1.1. Visão Geral do Objeto

2. Trata-se de relatório de monitoramento (RMON) do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues (peça 4), proferido no âmbito do TC 028.317/2016-5, referente a monitoramento de supostas irregularidades cometidas por parlamentares com a utilização de recursos das cotas para o exercício de atividade parlamentar. No referido Acórdão, o TCU determinou aos órgãos de controles internos o acompanhamento das providências adotadas para as apurações, bem como que informassem o resultado nos próximos relatórios de gestão das respectivas casas legislativas.

3. O TC 025.092/2013-8 cuidou de representação da SecexAdministração, que deu origem ao Acórdão 1312/2014-TCU-Plenário (relator Walton Alencar Rodrigues) monitorado no TC 028.317/2016-5, e decorreu de expediente produzido pelo grupo de voluntários denominado Operação Política Supervisionada (OPS), o qual noticiava irregularidades praticadas por deputados e senadores com o uso das verbas das Cotas para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP - Câmara e CEAPS - Senado).

4. A CEAP foi instituída para o custeio dos gastos dos deputados federais pelo Ato da Mesa 43/2009 (peça 27), alterada por atos posteriores, sendo alguns bastante recentes.

5. A CEAPS foi instituída para o custeio dos gastos dos senadores pelo Ato da Comissão Diretora 3/2003 (peça 24), com procedimentos para administração, controle e ressarcimento disciplinados pelo Ato do Primeiro-Secretário 5/2014 (peça 25).

6. Ressalta-se que apensos ao TC 028.317/2016-5 restam alguns dos processos a serem analisados conjuntamente quanto ao mérito neste RMON:

Apenso	Acórdão prolatado	Situação quanto ao mérito
TC 025.092/2013-8 - Representação	1312/2014-TCU-Plenário encaminhou à CD e SF para a apuração das supostas irregularidades cometidas por parlamentares decorrentes de despesas ressarcidas por meio da CEAP/CEAPS	Sem pendências
TC 015.087/2017-4 -	Não aplicável	Sem

Solicitação		pendências
TC 023.229/2017-9 - Solicitação	Não aplicável	Sem pendências
TC 034.107/2018-5 - Solicitação	Não aplicável	Sem pendências
TC 026.136/2020-1 - Representação	965/2021 - TCU – Plenário, determinou o seu apensamento ao TC 028.317/2016-5	Pendente
TC 009.588/2021-3 - Denúncia	1077/2021 - TCU – Plenário, determinou o seu apensamento ao TC 028.317/2016-5	Pendente
TC 013.182/2021-8 - Denúncia	1081/2022 - TCU – Plenário, determinou o seu apensamento ao TC 028.317/2016-5	Pendente
TC 013.291/2021-1 - Representação	3325/2022 - TCU - 1ª Câmara, determinou o seu apensamento ao TC 028.317/2016-5	Pendente
TC 026.235/2021-8 - Representação	1086/2022 - TCU - 1ª Câmara, determinou o seu apensamento ao TC 028.317/2016-5	Pendente
TC 043.180/2021-3 - Representação	1083/2022 - TCU – Plenário, determinou o seu apensamento ao TC 028.317/2016-5	Pendente

1.2. Objetivo

7. Este processo do tipo “RMON”, conforme classificação constante do art. 4º, inc. V, da Portaria-Segecex 27/2009, tem como objetivo avaliar o atendimento dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.1.5, 9.1.6, 9.1.7 e 9.1.8 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário (peça 4), assim como emitir proposta de encaminhamento para que o Tribunal decida no mérito as questões suscitadas nos processos apensados ao TC 028.317/2016-5.

1.3. Metodologia utilizada

8. A metodologia adotada neste trabalho consistiu na utilização das técnicas de exame documental, análise de dados e realização de diligências para a confirmação de informações. A análise documental foi realizada com base em expedientes encaminhados pela Câmara dos Deputados (CD) e pelo Senado Federal (SF), mediante os quais informaram sobre as providências adotadas com vistas a dar cumprimento às deliberações monitoradas.

9. A etapa de análise de dados abrangeu a extração dos dados brutos das páginas de transparência do SF (disponível em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/dados-abertos-transparencia/dados-abertos-ceaps>, acesso em 1/7/2022) e da CD (disponível em <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>, acesso em 1/7/2022) e o tratamento desses dados (normalização e limpeza), o que está descrito com mais detalhes nos Anexos I e II deste relatório, e deu origem às tabelas do tipo CSV contendo 4.292.447 e 308.397 registros de despesas, respectivamente, da CEAP da CD e da CEAPS do SF.

10. Para se proceder à análise de dados, foi utilizada o aplicativo para desktop Power BI disponibilizado, de forma gratuita, a todos usuários da suíte Office da Microsoft, no qual foram carregadas as diversas tabelas CSV produzidas a partir dos dados extraídos dos portais da CD e SF.

11. Um link à peça 39 permite o acesso ao arquivo em Power BI (extensão pbix) contendo todas as tabelas, a modelagem de dados e todos os painéis criados a partir dos dados disponibilizados pela CD e SF utilizados neste relatório.

12. Os quantitativos das despesas ressarcidas por meio da CEAP/CEAPS são apresentados nos painéis Power Bi por seus valores nominais e valores atualizados a valor presente de junho de 2022 (VP), obtidos a partir da multiplicação das despesas em

valores nominais por fatores, definidos em tabela (peça 26) calculada a partir das séries históricas do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE - disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>, acesso em 16/7/2022). A metodologia desses cálculos pode ser verificada nos Anexos I e II deste relatório.

13. Na análise ao atendimento de alguns dos itens do acórdão monitorado, como será visto adiante, foi utilizada ferramenta do tipo “box plot” para a criação de painéis do Power BI com o fim de descrever os dados compilados. Na estatística descritiva, o box plot é um método para demonstrar graficamente os grupos de localidade, dispersão e assimetria de dados numéricos por meio de seus quartis.

14. O quartil inferior, ou primeiro quartil (Q1), é o valor sob o qual 25% dos dados são encontrados quando organizados em ordem crescente. O quartil superior, ou terceiro quartil (Q3), é o valor sob o qual 75% dos dados são encontrados quando organizados também em ordem crescente. Dessa forma, o IQR (interquartile range) ou intervalo interquartil indica o grau de espalhamento de dados (dispersão) em torno da medida de centralidade, calculado como a diferença entre o quartil superior (Q3) e o quartil inferior (Q1).

15. Por uma questão de viabilidade técnica na normalização dos dados brutos disponíveis nas páginas de transparências da CEAP e CEAPS, alguns itens de gastos foram reunidos em categorias de maior agregação, como por exemplo:

a) relativamente à CEAP, a categoria genérica de “transportes”, foi criada de modo a conter, além daquelas despesas relativas à locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, as despesas com combustíveis e lubrificantes e as relativas ao reembolso de passagens aéreas, terrestres, marítimas ou fluviais. Abaixo é apresentada print de tabela contida no arquivo pbix com os itens agrupados nas respectivas categorias de despesa:

Tabela 1 – Agregação nas respectivas categorias dos elementos de despesas ressarcidas por meio da CEAP

Num_subCota	Descrição	N	Categoria de despesa
1	MANUTENÇÃO DE ESCRITÓRIO DE APOIO À ATIVIDADE PARLAMENTAR	256419	Manutenção de escritório
2	LOCOMOÇÃO, ALIMENTAÇÃO E HOSPEDAGEM	15909	Locomoção, alimentação e hospedagem
3	COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	817731	Transportes
4	CONSULTORIAS, PESQUISAS E TRABALHOS TÉCNICOS	31563	Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos
5	DIVULGAÇÃO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR	107775	Divulgação
6	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE ESCRITÓRIO	1611	Manutenção de escritório
7	AQUISIÇÃO OU LOC. DE SOFTWARE; SERV. POSTAIS; ASS.	2648	Serviços de software/postais
8	SERVIÇO DE SEGURANÇA PRESTADO POR EMPRESA ESPECIALIZADA	9807	Serviços de segurança
9	PASSAGEM AEREA - REEMBOLSO	25842	Transportes
10	TELEFONIA	640225	Telefonia
11	SERVIÇOS POSTAIS	377457	Serviços postais
12	ASSINATURA DE PUBLICAÇÕES	7208	Assinatura de publicações
13	FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO DO PARLAMENTAR	252716	Alimentação
14	HOSPEDAGEM, EXCETO DO PARLAMENTAR NO DISTRITO FEDERAL	68473	Hospedagem
15	LOCAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES OU FRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES	145727	Transportes
119	LOCAÇÃO OU FRETAMENTO DE AERONAVES	2037	Transportes
120	LOCAÇÃO OU FRETAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES	41409	Transportes
121	LOCAÇÃO OU FRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES	309	Transportes
122	SERVIÇO DE TÁXI, PEDÁGIO E ESTACIONAMENTO	172617	Transportes
123	PASSAGENS TERRESTRES, MARÍTIMAS OU FLUVIAIS	6593	Transportes
137	PARTICIPAÇÃO EM CURSO, PALESTRA OU EVENTO SIMILAR	136	Cursos, palestras e eventos
998	PASSAGEM AEREA - SIGEPA	19779	Transportes
999	PASSAGEM AEREA - RPA	1003976	Transportes

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos da CD

b) relativamente à CEAPS, a categoria “despesas com manutenção de escritório político” agregaram os itens “aluguel e manutenção de escritório político” e “aquisição de material de consumo para uso no escritório político”. A figura abaixo mostra print de tabela contida no arquivo pbix com os itens agregados nas diversas categorias de despesa:

Tabela 2 - Agregação nas respectivas categorias dos elementos de despesas ressarcidas por meio da CEAPS

TIPO_DESPESA_ID	TIPO_DESPESA	N
1	Aluguel e manutenção de escritório político	60706
2	Aquisição de material de consumo para uso no escritório político	25122
3	Contratação de consultorias, assessorias, pesquisas, trabalhos técnicos e outros	12489
4	Divulgação da atividade parlamentar	13188
5	Locomoção, hospedagem, alimentação, combustíveis e lubrificantes	129091
6	Passagens aéreas, aquáticas e terrestres nacionais	66871
7	Serviços de Segurança Privada	930

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos do SF

16. Importante ressaltar que os registros de 2008 eram parciais para as despesas ressarcidas por meio da CEAP da CD. Os valores relativos a 2022, por motivos óbvios, apresentam valores de despesas inferiores aos demais anos tanto para a CEAP quanto para CEAPS.

1.4. Limitações

17. Algumas circunstâncias impuseram limitações à completa avaliação do cumprimento das deliberações monitoradas, entre as quais podem-se destacar:

a) as despesas registradas relativas 2008 não abrangeram a totalidade do exercício, tanto para CEAP quanto para CEAPS;

b) em relação ao exercício de 2022, os dados referem-se à extração realizada no mês de junho;

c) os anos de 2020 e 2021 devem ser considerados atípicos em razão das restrições enfrentadas para viagens, presenças em eventos, circulação e contatos sociais decorrentes da pandemia causada pela SARS Covid-19;

d) contatadas as auditorias internas da CD e SF pela SecexAdministração, para o agendamento de reunião expositiva dos painéis Power BI produzidos neste trabalho para a coleta, feedback, e eventuais sugestões de aprimoramentos, os convites foram declinados pelas direções das respectivas Casas.

1.5. Processos Conexos

18. Como processos conexos a este monitoramento pode-se mencionar o TC 028.317/2016-5 que deu origem ao acórdão monitorado neste processo, bem como o TC 025.092/2013-8 que cuidou de representação da SecexAdministração e originou o Acórdão 1312/2014-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues.

19. Consideram-se conexos, ainda, os processos apensados ao monitoramento originário (TC 028.317/2016-5), concernentes a denúncias, representações e solicitações acerca da matéria atinente às CEAP/CEAPS.

2. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES



20. Ao encaminhar a resposta à diligência feita nestes autos, a CD manifestou-se no Ofício 534/2022/GP nos seguintes termos (peça 18, p. 1):

a) a CEAP foi instituída para viabilizar o pleno exercício da atividade parlamentar e, como tal, por força do mandamento constitucional da separação de poderes, é regulamentada exclusivamente pelas Mesas Diretoras das Casas do Congresso Nacional;

b) a CEAP reveste-se de natureza essencialmente interna corporis, pelo que, em relação às recomendações desse Colendo Tribunal, encartadas no expediente em epígrafe, esta Casa Legislativa já procedeu com as providências que julgou oportunas e convenientes;

c) a Câmara dos Deputados entende plenamente cumprido o disposto no Acórdão 3048/2019/Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues, pugnando-se que o Tribunal de Contas da União se abstenha de qualquer tentativa de ingerência, ainda que a título de recomendação, sobre a regulamentação interna da cota parlamentar.

21. Também houve relato, no referido ofício, de aperfeiçoamentos no sistema responsável pelo registros das despesas ressarcidas por meio da CEAP (Cotasnet), como a funcionalidade para a busca automática dos dados e da imagem das notas fiscais eletrônicas que, após a celebração do convênio entre a Câmara dos Deputados e o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), passou a permitir a consulta automatizada às bases de dados das Secretarias de Fazenda dos Estados, no tocante às Notas Fiscais ao Consumidor Eletrônicas (NFCes) (peça 18, p. 3).

22. Ao encaminhar a resposta à diligência feita nestes autos (peça 17), o SF rememorou que, em 19/12/2019, recepcionou o Aviso 1052-GP/TCU, relativo à comunicação da prolação do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues. Naquela ocasião, informou ter sido iniciada a realização de estudos para a adequada avaliação da matéria e para o aperfeiçoamento da norma que instituiu a CEAPS então vigente.

23. A descrição das providências adotadas pelas unidades jurisdicionadas (UJ) constam nos mesmos expedientes acima citados:

a) Ofício 1014/2022-PRESID do SF, de 8/7/2022 (peça 17), em resposta ao Aviso 684-GP/TCU, que tratou de **diligência** para informar “as providências adotadas para implementação das recomendações previstas pelo Acórdão 3048/2019 TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues, além das medidas administrativas eventualmente adotadas para identificar e coibir possíveis irregularidades no uso da Cota para o Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP e CEAPS)”;

b) Ofício 932/2020/PRESID do SF, de 25/9/2020 (peça 21), em resposta ao Aviso 1052-GP/TCU, que **encaminhou** o Acórdão 3.048/2019-TCU/Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues, prolatado no TC 028.317/2016-5, ao SF para ciência. Há em anexo um estudo pormenorizado, mas de natureza meramente descritiva das despesas incorridas com a CEAPS, realizado pela Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (Safin) do SF a pedido da presidência da Casa acerca de cada uma das recomendações constantes do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues, com o intuito de subsidiar o aperfeiçoamento dos normativos que regem o ressarcimento dessas despesas. As informações e análises constantes desse documento, somente quando pertinentes, serão citadas e referenciadas nos itens específicos das análises dos atendimentos das deliberações ora monitoradas.

c) Ofício 534/2022/GP da CD, de 15/6/2022 (peça 18), em resposta ao Aviso 685-GP/TCU, que tratou de **diligência** para informar “as providências adotadas para implementação das recomendações previstas pelo Acórdão 3048/2019 TCU-Plenário, além das medidas administrativas eventualmente adotadas para identificar e coibir possíveis irregularidades no uso da Cota para o Exercício de Atividade Parlamentar (CEAP e CEAPS)”. Da mesma forma que o item anterior, as informações e análises constantes desse documento, somente quando pertinentes, serão citadas e referenciadas nos itens específicos das análises dos atendimentos das deliberações monitoradas.

24. Ressalta-se que a superveniência da Resolução-TCU 315/2020 impactou nas proposições de encaminhamento feitas pela equipe relativas às análises feitas ao atendimento das deliberações monitoradas, como será visto mais adiante em cada respectivo item.

25. Será empreendido, a seguir, o exame do cumprimento de cada uma das deliberações monitoradas neste trabalho, relacionadas no item 1.1 deste relatório.

2.1. Item 9.1.1 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário (relator Walton Alencar Rodrigues)

2.1.1. Deliberação: reduzam os valores autorizados, a título de “dispêndios globais”, mediante cotas parlamentares

2.1.2. Situação que levou à proposição da deliberação

26. No âmbito do monitoramento que deu origem ao Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário (TC 028.317/2016-5, peça 25, p. 7), foi constatado que, em 2012, o congresso brasileiro era o segundo mais caro entre 110 países: custava cerca de US\$ 7,4 milhões por ano (divisão do orçamento anual das casas legislativas pelo número de parlamentares). Tal custo era menor apenas do que o dos Estados Unidos (USA), que tinha 535 congressistas com gastos de US\$ 9,6 milhões/ano. Comparativamente, o gasto anual com parlamentares no Chile, na França e no Reino Unido era de US\$ 1,3 milhão, US\$ 1,079 milhão e US\$ 360 mil, respectivamente, e em países com realidade mais próxima à brasileira, como Argentina e México, de US\$ 1,777 milhão e US\$ 1,138 milhão.

27. Na ocasião, não restou evidente que as despesas ressarcidas por meio da CEAP/CEAPS fossem exclusivas e imprescindíveis ao exercício da função parlamentar, nem que os limites de gastos fixados, de fato, fossem compatíveis com a economicidade e razoabilidade desejada do serviço público (TC 028.317/2016-5, peça 25, p. 8).

28. Ademais, no voto condutor do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues, restou consignado que “os achados, conquanto não permitam concluir pela ocorrência de infrações administrativas e ilegalidades, apontam precisamente para oportunidades de aprimoramento na gestão dos recursos aplicados no ressarcimento de despesas dos parlamentares” e que “nesse sentido, foram identificadas rubricas que, em face da evolução tecnológica e do aprimoramento do corpo técnico, merecem ser reavaliadas” (peça 3, p. 1).

2.1.3. Providências adotadas pela CD

29. Em linhas gerais, a CD afirmou existir “um projeto corporativo de modernização da CEAP, cujo objetivo é reduzir as operações manuais de conferência de documentos fiscais reembolsáveis e **ampliar a transparência e o controle social** sobre essas despesas” (peça 18, p. 1).

30. Nenhuma providência específica foi adotada pela CD no sentido de reduzir os valores autorizados a título de “dispêndios globais”, em linha com o teor da manifestação contida no Ofício 534/2022/GP (peça 18, p. 1).

2.1.4. Análise

31. A tabela e gráfico abaixo mostram os valores globais ressarcidos aos parlamentares por meio da CEAP:

Tabela 3 – Total de despesas ressarcidas por meio da CEAP entre 2009 e 2022

Despesas do período		
Ano	Despesa VP	Despesa nominal
2022	R\$ 77.097.477,03	R\$ 74.888.538,69
2021	R\$ 232.429.475,12	R\$ 210.008.649,69
2020	R\$ 207.167.449,92	R\$ 173.032.715,81
2019	R\$ 261.933.360,58	R\$ 211.523.101,24
2018	R\$ 275.020.644,70	R\$ 213.933.248,16
2017	R\$ 297.459.378,79	R\$ 223.380.876,64
2016	R\$ 303.769.918,05	R\$ 220.522.112,43
2015	R\$ 315.213.111,82	R\$ 210.775.142,13
2014	R\$ 312.214.781,62	R\$ 191.380.549,95
2013	R\$ 316.947.262,62	R\$ 182.691.012,34
2012	R\$ 312.171.794,30	R\$ 169.297.239,19
2011	R\$ 334.882.486,41	R\$ 172.442.168,81
2010	R\$ 318.231.081,51	R\$ 153.768.797,38
2009	R\$ 249.956.403,77	R\$ 115.562.651,41
	R\$ 28.906.887,70	R\$ 18.380.240,14
Total	R\$ 3.843.401.513,95	R\$ 2.541.587.044,01

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos da CD

32. Adotando-se o valor presente (VP) como critério para a análise das despesas globais ressarcidas pela CEAP, pode-se verificar na Tabela 1 que após atingir o pico no ano de 2011, em termos reais essas despesas vêm se reduzindo com o efeito da inflação acumulada. Contudo, com base nas informações encaminhadas pela CD, não foi possível identificar ações com objetivo de reduzir os valores autorizados, a título de “dispêndios globais”, mediante cotas parlamentares.

33. Ainda que o gestor não tenha tomado providências para reduzir a despesa ou limitá-la, o objetivo foi alcançado, em decorrência da sua própria execução. Assim, propõe-se considerar insubsistente a recomendação exarada no item 9.1.1 do Acórdão 3048/2019–TCU–Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

34. De forma complementar, considerando a manifestação da CD de “existência de projeto corporativo de modernização da CEAP, cujo objetivo é reduzir as operações manuais de conferência de documentos fiscais reembolsáveis e ampliar a transparência e o controle social sobre essas despesas”, propõe-se acompanhar a implementação e execução do referido projeto.

2.1.5. Providências adotadas pelo SF

35. De acordo com o conteúdo da peça 17, o SF encomendou realização de estudo para a adequada avaliação da matéria e para o aperfeiçoamento da norma vigente ainda em agosto 2020. Contudo, tal estudo ainda estaria pendente de deliberação pelo do colegiado da Comissão Diretora, prevista para ocorrer em julho de 2022 (peça 17, p. 2-3).

2.1.6. Análise

36. A tabela e gráfico abaixo demonstram os valores globais ressarcidos aos senadores por meio da CEAPS:

Tabela 4 – Total de despesas ressarcidas por meio da CEAPS entre 2008 e 2022

Despesas no período		
ANO	Despesa VP	Despesa nominal
2022	R\$11.617.927,59	R\$11.345.962,03
2021	R\$27.622.007,62	R\$25.020.323,84
2020	R\$24.435.012,92	R\$20.414.923,60
2019	R\$31.232.521,28	R\$25.248.242,40
2018	R\$32.897.657,79	R\$25.604.701,33
2017	R\$35.490.084,01	R\$26.672.840,26
2016	R\$34.821.632,65	R\$25.301.959,82
2015	R\$37.148.004,10	R\$24.860.196,25
2014	R\$36.746.340,04	R\$22.519.394,12
2013	R\$42.778.537,94	R\$24.658.952,86
2012	R\$43.015.343,99	R\$23.354.742,37
2011	R\$36.724.399,02	R\$19.004.502,48
2010	R\$22.271.753,74	R\$10.760.010,57
2009	R\$25.521.484,20	R\$11.731.886,26
2008	R\$26.336.294,87	R\$11.575.947,40
Total	R\$468.659.001,76	R\$308.074.585,59

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos do SF

37. Verifica-se que de 2017 a 2021, relativamente a VP, houve uma queda nas despesas ressarcidas a título de “dispêndios globais”. Porém, com base nas informações trazidas em resposta à diligência prévia nestes autos, não foi possível associar essa queda especificamente a uma política adotada pela Casa, tratando-se, mais provavelmente, do efeito da inflação acumulada no período.

38. Da mesma forma, em consonância com o §1º do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se considerar insubsistente a recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 3048/2019 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, considerando que os motivos que fundamentaram sua prolação não persistem.

39. No entanto, considerando da execução de estudo técnico para avaliação dos normativos regulamentadores da CEAPS, propõe-se o acompanhamento da referida avaliação.

2.2. Item 9.1.2 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário

2.2.1. Deliberação: revejam os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar”, tendo em vista que tal ação atualmente é suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas ou pelas redes sociais, gratuitas, com o fito de restringir os gastos nessa rubrica a áreas remotas que não possuam acessos à rede mundial de computadores ou a sinais de TV ou rádio, e fixem critérios e valores máximos para esse dispêndio.

2.2.2. Situação que levou à proposição da deliberação

40. No monitoramento efetuado no TC 028.317/2016-5, foi verificado que no período de 2010-2017 a divulgação de atividade parlamentar representava o maior dispêndio feito pelos deputados federais, correspondendo a cerca de 20,56% do uso da CEAP, enquanto no SF consumia 13,95% dos recursos destinados à CEAPS, ainda que

possuíssem estruturas como Secretaria de Rádio do Senado Federal (SRSF), a TV Senado e a Secretaria Agência e Jornal do Senado (SAJS) no SF e a Coordenação de Interação Digital, a Secretaria de Comunicação Social, a Coordenação de Divulgação Institucional e o Projeto Corporativo de Modernização das Redes Sociais na CD, por exemplo (peça 25, p. 9 do TC 028.317/2016-5).

41. No voto condutor do acórdão monitorado, foi salientado que “esses dispêndios têm dado causa a questionamentos, em vista dos valores empregados e a falta de controle dos fatos geradores. Em algumas situações, interesses partidários e particulares sobrepuseram-se aos fins propostos para esse tipo de despesa” (peça 3, p. 1).

2.2.3. Providências adotadas pela CD

42. Não foi informada providência específica adotada no Ofício 534/2022/GP da CD, de 15/6/2022 (peça 18), além da existência de projeto corporativo de modernização da CEAP, cujo objetivo é reduzir as operações manuais de conferência de documentos fiscais reembolsáveis e ampliar a transparência e o controle social sobre essas despesas.

2.2.4. Análise

43. Conforme se segue, as despesas com divulgação de atividade parlamentar, no período de 2009 a 2022, representaram a segunda categoria com maior desembolso previsto pelas cotas parlamentares.

Tabela 5 – Total de despesas com divulgação de atividade parlamentar ressarcidas por meio da CEAP entre 2009 e 2022 e respectivos percentuais em relação à despesa total

Ano	%GT Despesa VP	Despesa VP	%GT Despesa nominal	Despesa nominal
2022	2,91%	R\$24.915.292,11	4,10%	R\$24.182.141,66
2021	8,17%	R\$69.974.129,85	10,72%	R\$63.232.370,70
2020	7,51%	R\$64.261.654,55	9,12%	R\$53.777.228,32
2019	7,15%	R\$61.209.244,00	8,39%	R\$49.453.856,52
2018	7,82%	R\$66.902.477,84	8,82%	R\$52.011.462,06
2017	8,91%	R\$76.261.214,24	9,72%	R\$57.309.731,55
2016	8,23%	R\$70.483.076,02	8,68%	R\$51.176.901,20
2015	8,62%	R\$73.790.618,88	8,39%	R\$49.492.825,26
2014	8,99%	R\$76.913.691,77	8,02%	R\$47.292.500,07
2013	7,92%	R\$67.775.485,04	6,64%	R\$39.159.425,64
2012	6,33%	R\$54.205.357,40	4,99%	R\$29.441.093,79
2011	6,67%	R\$57.118.281,18	5,00%	R\$29.486.159,83
2010	5,06%	R\$43.314.389,11	3,56%	R\$20.996.061,88
2009	5,71%	R\$48.834.921,41	3,83%	R\$22.605.754,05
	0,00%	R\$37.970,63	0,00%	R\$17.800,00
Total	100,00%	R\$855.997.804,02	100,00%	R\$589.635.312,53

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos da CD

44. Como se observa no Gráfico 4, no período de 2009-2022, os ressarcimentos com divulgação se situaram em segundo lugar, sendo que atualmente os maiores ressarcimentos estão na categoria transportes. Porém, deve-se ressaltar que a categoria agrega diversos itens de despesa, conforme demonstrado na Tabela 1 deste relatório.

45. Nas figuras e tabela acima, observa-se que as despesas com divulgação de atividade parlamentar se mantiveram em cerca de 7% e 8% das despesas totais na maioria da série mostrada. Como nos itens anteriores, em VP houve um pico em 2014 (8.99% da despesa total da CEAP) e, após uma queda para o patamar de 7% nos anos seguintes, um retorno a percentuais superiores em 2021.

46. O Gráfico 5, do tipo box plot, apresenta análise descritiva das despesas dessa categoria. O primeiro círculo azul mostrado na parte superior representa o parlamentar

que mais obteve ressarcimentos da categoria por meio da CEAP. O círculo rosa representa a média e o retângulo em verde e amarelo corresponde ao intervalo interquartil, compreendido entre Q3 e Q1 (conforme descrito no item 1.3 desta instrução). Portanto, todos os círculos azuis exteriores ao box plot (retângulo verde-amarelo) são denominados outliers, pois são valores discrepantes dentro do conjunto de dados.

47. Esse tipo de análise torna possível verificar valores de desembolsos significativos e possíveis inconsistências nas informações prestadas via portal de transparência. Nesse sentido, identificou-se diferença de 1,65 milhões de reais entre o parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço (R\$ 2.003.805,70) e a média (R\$ 347.77,78 – 476,17% a mais do primeiro ante o segundo) dessa categoria de despesas, considerando os deputados federais de todas as unidades da federação, na legislatura 2018-2022.

48. Deve-se esclarecer que tal situação não comunica uma irregularidade, mas foi apenas utilizada como forma de se estabelecer amostras para análise da qualidade da prestação de contas por parte dos parlamentares.

49. Ao analisar as notas fiscais disponibilizadas pela CD na internet, verificou-se que as informações nos comprovantes das despesas contêm descrições apenas genéricas, o que permite apenas a verificação formal da despesa, não adentrando no atendimento aos critérios necessários à vinculação do conteúdo à atividade parlamentar, sendo assim insuficientes para aferir as vedações previstas no inc. XII do art. 2º e art. 15 do Ato da Mesa 43, de 21/5/2009.

50. A Tabela 6 resume os dados das despesas ressarcidas ao parlamentar citado nos parágrafos 45 e 46. As notas fiscais ou comprovantes de cada uma das despesas descritas na tabela podem ser verificados à peça 31, mostrados na mesma ordem.

Tabela 6 – Comprovantes de despesas com divulgação de atividade parlamentar do representante que mais se utilizou da CEAP para obter ressarcimento desses gastos na legislatura 2018-2022

	Data	Fornecedor	Valor líquido (R\$)	ID ₁	URL comprovante	Descrição do serviço prestado
1	4/3/22	Eco Gráfica Editora e Participações S/A	30.000,00	1703	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7342546	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/cota-nota-fiscal-eletronica-inexistente.jsp
2	8/2/22	Ellite Comercio e Serviços Gráficos Ltda.	38.000,00	1703	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7325369	Informativo sobre atividades parlamentares, 04 páginas, papel couchê, prova digital. comp. fevereiro/2022. Nota fiscal paga.
3	2/5/22	Ellite Comercio e Serviços Gráficos Ltda.	30.000,00	1703	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7373112	Informativo sobre atividades parlamentares, 04 páginas, papel couchê, prova digital. Comp. maio/2022. Nota fiscal paga.
4	4/1/22	Ellite Comercio e Serviços Gráficos Ltda. - ME	20.000,10	1703	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7313198	Confecção informativo sobre atividades parlamentares, 04 páginas, papel couchê, prova digital, comp. janeiro/2022, nota fiscal paga
5	6/4/22	Ellite Comercio e Serviços Gráficos	30.000,00	1703	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-	Informativo sobre atividades parlamentares, 04 páginas,

	Ltda. - ME			eletronica?ideDocumentoFiscal=7358711	papel couchê, prova digital. comp. abril/2022, nota fiscal paga.

1 – ID é um código numérico único e intransferível utilizado para identificar cada deputado federal com mandato vigente ou expirado

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>, acesso em 21/9/2022

51. Considerando-se que tramita na Casa projeto corporativo de modernização da CEAP, com objetivo de reduzir as operações manuais de conferência de documentos fiscais reembolsáveis e ampliar a transparência e o controle social sobre essas despesas, bem como a complexidade de se verificar, por meio das informações disponibilizadas no site de “dados abertos” da CD os fatos geradores desse tipo de gasto, propõe-se a continuidade do monitoramento da recomendação em tela, tendo em vista o inc. I, do art. 6º c/c com o art. 8º, da Lei de Acesso a Informações (LAI).

2.2.5. Providências adotadas pelo SF

52. Como visto à peça 17, o SF encomendou realização de estudo para a adequada avaliação da matéria e para o aperfeiçoamento da norma vigente ainda em agosto 2020. Contudo, tal estudo ainda estaria pendente de deliberação pelo colegiado da Comissão Diretora, prevista para ocorrer em julho de 2022.

2.2.6. Análise

53. Conforme se segue, as despesas com divulgação de atividade parlamentar, no período de 2008 a 2022, representaram a quinta categoria com maior desembolso pelas cotas parlamentares.

Tabela 7 – Total de despesas com divulgação de atividade parlamentar ressarcidas por meio da CEAPS entre 2009 e 2022 e respectivos percentuais em relação à despesa total

Despesas no período				
ANO	%GT Despesa VP	Despesas VP	%GT Despesa nominal	Despesas nominais
2022	2,65%	1.632.865,27	3,90%	1.588.976,89
2021	7,22%	4.456.521,70	9,90%	4.039.199,48
2020	6,18%	3.811.851,60	7,82%	3.189.665,10
2019	4,69%	2.895.788,87	5,75%	2.344.364,06
2018	5,36%	3.308.145,51	6,30%	2.568.910,24
2017	8,16%	5.036.929,87	9,30%	3.793.262,05
2016	7,97%	4.918.943,63	8,79%	3.585.465,79
2015	7,85%	4.845.618,43	8,03%	3.276.294,25
2014	7,67%	4.730.495,74	7,13%	2.907.771,79
2013	9,53%	5.881.426,05	8,33%	3.398.890,90
2012	9,50%	5.858.873,57	7,82%	3.189.724,59
2011	8,77%	5.411.902,90	6,89%	2.811.821,72
2010	3,24%	2.000.313,04	2,37%	967.499,51
2009	7,03%	4.336.228,03	4,90%	1.997.519,88
2008	4,18%	2.577.414,38	2,78%	1.134.096,81
Total	100,00%	61.703.318,58	100,00%	40.793.463,06

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos do SF

54. Como verifica-se nos dados demonstrados acima, as despesas com divulgação de atividade parlamentar ressarcidas por meio da CEAPS representaram entre de 7% a 9% das despesas totais na maioria dos exercícios, mesmo com o avanço dos meios digitais de comunicação ocorridos nos anos mais recentes, atingindo 7,22% do total das despesas em VP no ano de 2021.

55. Identificou-se diferença de 0,96 milhão de reais entre o parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço (R\$ 1.107.069,02) e a média (R\$ 138.837,70 – 697,38% a

mais do primeiro ante o segundo) nessa categoria de despesas, considerando os deputados federais de todas as unidades da federação na legislatura 2018-2022.

56. A Tabela 8 resume os dados das despesas ressarcidas ao parlamentar citado no parágrafo 54. As notas fiscais ou comprovantes de cada uma das despesas descritas na tabela podem ser verificados à peça 32, mostrados na mesma ordem.

Tabela 8- Despesas com divulgação de atividade parlamentar do representante que mais se utilizou da CEAPS para obter ressarcimento na legislatura 2018-2022

	Data	Fornecedor	Valor	URL documento	Descrição serviço
1	27/1/22	Alo Produção Ltda. - EPP	20.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173436	Serviço de divulgação das atividades parlamentares no mês de janeiro de 2022
2	25/1/22	Cibele Paixao Ribeiro 92970788268	2.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173327	Divulgação da atividade parlamentar no mês de janeiro de 2022
3	27/1/22	Click Assessoria e Comunicação Ltda. - ME	2.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173438	Divulgação de atividade parlamentar referente ao mês de janeiro de 2022
4	26/1/22	F Menezes Lobato - ME	5.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173349	Referente a serviços prestados de divulgação das atividades do Senador Davi Alcolumbre no mês de janeiro de 2022
5	21/1/22	Girassol Comunicação e Mídia Ltda.	1.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173328	Referente a Divulgação de Atividades Parlamentares do Senador David Alcolumbre, no mês de janeiro de 2022
6	26/1/22	Teresinha de Jesus Pedroso 68562110230	1.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173430	Divulgação da atividade parlamentar referente ao mês de janeiro de 2022
7	3/2/22	Alo Produção Ltda. - EPP	20.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/174835	Serviço de divulgação das atividades parlamentares no mês de fevereiro de 2022
8	22/2/22	Cibele Paixao Ribeiro 92970788268	2.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/175185	Nota referente a divulgação da atividade parlamentar no mês de fevereiro de 2022
9	24/2/22	Click Assessoria e Comunicação Ltda. - ME	2.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/175205	Divulgação de atividade parlamentar referente ao mês de fevereiro de 2022
10	24/2/22	F Menezes Lobato - ME	5.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/175231	Referente a serviços prestados de divulgação das atividades do Senador Davi Alcolumbre no mês de fevereiro de 2022
11	25/2/22	Girassol Comunicação e Mídia Ltda.	1.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/175271	Referente a Divulgação de Atividades Parlamentares do Senador David Alcolumbre, no mês de Fevereiro de 2022
12	24/2/22	Teresinha de Jesus Pedroso 68562110230	1.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/175230	Divulgação da atividade parlamentar referente ao mês de fevereiro de 2022
13	14/3/22	Alo Produção Ltda. - EPP	20.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176184	Serviço de divulgação das atividades parlamentares no mês de Março de 2022
14	14/3/22	Cibele Paixao Ribeiro 92970788268	2.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176181	Divulgação da atividade parlamentar no mês de março de 2022
15	18/3/22	Click Assessoria e Comunicação Ltda. - ME	2.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176181	Divulgação de atividade parlamentar referente ao mês de

				as/documento/176595	março de 2022
16	15/3/22	F Menezes Lobato - ME	5.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176208	Referente a serviços prestados de divulgação das atividades do Senador Davi Alcolumbre no mês de março de 2022
17	16/3/22	Girassol Comunicação e Mídia Ltda.	1.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176398	Referente a Divulgação de Atividades Parlamentares do Senador David Alcolumbre, no mês de março de 2022
18	17/3/22	Teresinha de Jesus Pedroso 68562110230	1.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176544	Divulgação da atividade parlamentar referente ao mês de março de 2022

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/dados-abertos-transparencia/dados-abertos-ceaps>, acesso em 21/9/2022

57. As informações disponibilizadas na página de “dados abertos” do SF (<https://www12.senado.leg.br/transparencia/dados-abertos-transparencia/dados-abertos-ceaps>, acesso em 20/9/2022), permitem apenas a verificação formal da despesa (vide peça 29, que contém excerto de tabela com os dados disponibilizados pelo SF), não permitindo a avaliação quanto ao atendimento dos critérios necessários à vinculação do conteúdo à atividade parlamentar ou permitindo o controle social das despesas públicas, como determinado no inc. I, art. 6º c/c com o art. 8º da LAI.

58. Considerando-se o exposto, propõe-se considerar insubsistente a recomendação constante do item 9.1.2 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, por não persistirem os motivos que levaram à sua prolação, sem prejuízo de recomendar ao SF que reveja os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar”, além de estabelecer mecanismos para disponibilizar as informações, na suas páginas de transparência, necessárias à vinculação dos fatos geradores desses gastos à publicidade ou divulgação de caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas, para atendimento aos termos previstos pelo inc. I, do art. 6º c/c com o art. 8º da LAI.

2.3. Item 9.1.3 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário

2.3.1. Deliberação: revejam a manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos, haja vista a estrutura e quadros técnicos disponíveis e aptos para o fornecimento de tais serviços aos parlamentares, e definam as situações que excepcionalmente podem dar ensejo a tais dispêndios e os valores máximos a serem cobertos.

2.3.2. Situação que levou à proposição da deliberação

59. Conforme consta no relatório do voto condutor do acórdão monitorado existem unidades administrativas na Câmara e no Senado que prestam os mesmos serviços aos legisladores, partidos, lideranças e mesas. Essas unidades foram se qualificando e com o ingresso de servidores especializados, seria pertinente rever a previsão de contratação de consultorias e assessorias externas, com dispêndio via cota parlamentar (peça 2, p. 13).

2.3.3. Providências adotadas pela CD

60. Nenhuma providência foi informada além daquela relatada no § 19 desta instrução.

2.3.4. Análise

61. Conforme demonstrado no Gráfico 9, as despesas com consultorias, assessoria e trabalhos técnicos, no período de 2009 a 2022, representaram a quarta categoria com maior desembolso pelas cotas parlamentares na CD.

Tabela 9 – Total de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos ressarcidas por meio da CEAP entre 2009 e 2022

Ano	%GT Despesa VP	Despesa VP	%GT Despesa nominal	Despesa nominal
2022	1,88%	R\$7.003.823,42	2,74%	R\$6.797.525,80
2021	6,47%	R\$24.040.367,67	8,71%	R\$21.647.416,42
2020	7,47%	R\$27.782.193,87	9,34%	R\$23.213.807,74
2019	6,83%	R\$25.380.421,78	8,25%	R\$20.499.284,21
2018	7,38%	R\$27.440.295,61	8,60%	R\$21.368.753,49
2017	6,99%	R\$25.976.289,03	7,85%	R\$19.496.203,99
2016	8,58%	R\$31.902.880,58	9,32%	R\$23.160.080,93
2015	8,79%	R\$32.682.107,18	8,80%	R\$21.863.357,56
2014	8,14%	R\$30.245.335,73	7,47%	R\$18.572.766,85
2013	7,00%	R\$26.031.600,12	6,04%	R\$15.000.724,83
2012	7,47%	R\$27.771.129,53	6,06%	R\$15.049.887,28
2011	8,18%	R\$30.400.631,06	6,29%	R\$15.639.600,84
2010	8,68%	R\$32.252.617,12	6,28%	R\$15.603.384,16
2009	6,14%	R\$22.833.391,82	4,24%	R\$10.546.734,80
	0,01%	R\$20.981,91	0,00%	R\$9.666,40
Total	100,00%	R\$371.764.066,45	100,00%	R\$248.469.195,30

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos da CD

62. Verifica-se que as despesas nessa categoria de gastos, de 2009 a 2022, permaneceram entre 7% e 8% do total de despesas com a CEAP, com maior valor em 2015, correspondendo a 32 milhões de reais e menor em 2009 com 23 milhões de reais. A tendência dos gastos se manteve ao longo dos anos e como informado pela Câmara ainda está em andamento projeto corporativo de modernização da CEAP.

63. Identificou-se diferença de 1,61 milhões de reais entre o parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço (R\$ 1.785.099,04) e a média (R\$ 171.500,93 - 940,87% a mais do primeiro ante o segundo) nessa categoria de despesas, considerando-se os deputados federais de todas as unidades da federação, na legislatura 2018-2022.

64. Ao se analisar as notas fiscais do parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço, verificou-se que as descrições são genéricas, em desconformidade com o art. 4º § 3º do Ato da Mesa 43, de 21/5/2009, o que permite apenas a verificação formal da despesa.

65. A Tabela 10 resume os dados das despesas ressarcidas ao parlamentar, citado no parágrafo 61. As notas fiscais ou comprovantes de cada uma das despesas descritas na tabela podem ser verificados à peça 33, mostrados na mesma ordem.

Tabela 10 – Despesas com consultorias, assessoria e trabalhos técnicos do parlamentar que mais se utilizou da CEAP para obter ressarcimento na legislatura 2018-2022

	Data	Fornecedor	Valor líquido (R\$)	ID ₁	URL comprovante	Descrição do serviço prestado
1	28/7/22	DMD Gestão Administrativa Ltda.	35.000,00	3059	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7421015	Referente levantamento das informações iniciais para Prestação de serviço permanente anual de consultoria e assessoria ao acompanhamento de projetos e convênios, EXECUTADOS NO MÊS DE JULHO/2022, conforme o Contrato de Prestação de Serviços

						de 01/07/2022
2	1/9/22	DMD Gestão Administrativa Ltda. - ME	30.000,00	3059	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7438056	Referente ao contrato de prestação de serviço de consultoria e assessoria ao acompanhamento de projetos e convênios, EXECUTADOS NO MÊS DE AGOSTO/2022
3	29/1/22	M3 Consultoria Empresarial e Eventos Ltda	27.000,00	3059	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7320245	Referente a prestação de serviço permanente anual de consultoria e assessoria ao acompanhamento de projetos e convênios executados no mês de janeiro/2022, conforme contrato de prestação de serviços
4	22/6/22	M3 Consultoria Empresarial e Eventos Ltda.	35.000,00	3059	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7402807	Referente a prestação de serviço permanente anual de consultoria e assessoria ao acompanhamento de projetos e convênios executados no mês de junho de 2022, conforme contrato de prestação de serviços
5	23/2/22	M3 Consultoria Empresarial e Eventos Ltda.	23.000,00	3059	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7334012	Referente a prestação de serviço permanente anual de consultoria e assessoria ao acompanhamento de projetos e convênios executados no mês de fevereiro/2022, conforme contrato de prestação de serviços
6	24/3/22	M3 Consultoria Empresarial e Eventos Ltda.	30.000,00	3059	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7352354	Referente a prestação de serviço permanente anual de consultoria e assessoria ao acompanhamento de projetos e convênios executados no mês março/2022, conforme contrato de prestação de serviços
7	26/4/22	M3 Consultoria Empresarial e Eventos Ltda.	20.000,00	3059	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7369944	Referente a prestação de serviço permanente anual de consultoria e assessoria ao acompanhamento de projetos e convênios executados no mês de abril de 2022, conforme contrato de prestação de serviços
8	25/5/22	M3 Consultoria Empresarial e Eventos Ltda.	25.000,00	3059	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/nota-fiscal-eletronica?ideDocumentoFiscal=7386615	Referente a prestação de serviço permanente anual de consultoria e assessoria ao acompanhamento de projetos e convênios executados no mês de maio de 2022, conforme contrato de prestação de serviços

1 – ID é um código numérico único e intransferível utilizado para identificar cada deputado federal com mandato vigente ou vencido

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>, acesso em 21/9/2022

66. Em que pese a complexidade quanto à suficiência da informação disponibilizada para fins de prestação de contas do parlamentar, verifica-se que existem riscos associados à comprovação da efetiva entrega dos serviços adquiridos com base nas informações disponibilizadas no site da Câmara dos Deputados, o que pode causar prejuízo ao erário e impactar diretamente o controle social. Nesse sentido, deve-se avaliar a implantação de controles internos adequados a fim de mitigar os riscos associados e garantir o efetivo cumprimento do art. 4º § 3º do Ato da Mesa 43, de 21/5/2009, conforme transcrição:



Art. 4º A solicitação de reembolso será efetuada mediante requerimento padrão, assinado pelo parlamentar, que, nesse ato, declarará assumir inteira responsabilidade pela liquidação da despesa, atestando que:

I - o material foi recebido ou o serviço, prestado;

II - o objeto do gasto obedece aos limites estabelecidos na legislação;

III - a documentação apresentada é autêntica e legítima.

§ 3º O documento a que se refere o parágrafo anterior deverá estar isento de rasuras, acréscimos, emendas ou entrelinhas, além de datado e discriminado por item de serviço prestado ou material fornecido, não se admitindo generalizações ou abreviaturas que impossibilitem a identificação da despesa, podendo ser:

I - nota fiscal hábil segundo a natureza da operação, emitida dentro da validade;

II - recibo devidamente assinado, contendo identificação e endereço completos do beneficiário do pagamento e discriminação da despesa, no caso de pessoa jurídica comprovadamente isenta da obrigação de emitir documento fiscal; (Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 112, de 15/10/2013, publicado no DCD, Supl., em 16/10/2013, em vigor 30 dias após a publicação)

III - bilhete de passagem; (Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 112, de 15/10/2013, publicado no DCD, Supl., em 16/10/2013, em vigor 30 dias após a publicação)

IV - recibo de pessoa física, nas seguintes hipóteses:

a) locação de imóvel prevista na alínea a do inciso IV do art. 2º;

b) locação ou fretamento de aeronaves ou embarcações, acrescido, no primeiro caso, do certificado de propriedade da aeronave;

c) prestação de serviços de táxi, devendo o documento conter a identificação do beneficiário do pagamento, a especificação da data e do trecho percorrido, bem como a indicação do número da permissão para a exploração do serviço. (Inciso acrescido pelo Ato da Mesa nº 112, de 15/10/2013, publicado no DCD, Supl., em 16/10/2013, em vigor 30 dias após a publicação) (grifo nosso)

67. Verificou-se que as informações prestadas, nas notas fiscais levantadas na análise desta instrução, especificaram os serviços reembolsados por despesas relativas a consultorias, assessorias e trabalhos técnicos de forma genérica, sem discriminação por item do serviço prestado, em desacordo aos requisitos previstos pelo § 3 do art. 4º do Ato da Mesa 43/2009.

68. Ante o exposto, propõe-se considerar insubsistente a recomendação constante do item 9.1.2 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, sem prejuízo de determinar, nos termos do inc. I do art. 4º da Resolução TU 315/2020, para que, no prazo de 120 dias, a Câmara dos Deputados regulamente a inserção das informações previstas pelo § 3º do art. 4º do Ato da Mesa 43/2009 nos comprovantes de despesas relativas à prestação de serviço de consultorias, assessorias e trabalhos técnicos..

2.3.5. Providências adotadas pelo SF

69. O SF encomendou realização de estudo para a adequada avaliação da matéria e para o aperfeiçoamento da norma vigente ainda em agosto 2020 (peça 17). Contudo, tal

estudo ainda estaria pendente de deliberação pelo colegiado da Comissão Diretora, prevista para ocorrer em julho de 2022.

2.3.6. Análise

70. Conforme se segue, as despesas com consultorias, assessoria e trabalhos técnicos, no período de 2008 a 2022, representaram a quarta categoria com maior desembolso pelas cotas parlamentares.

Tabela 11 – Total de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos ressarcidas por meio da CEAPS entre 2008 e 2022 e respectivos percentuais em relação à despesa total

ANO	%GT Despesa VP	Despesa VP	%GT Despesa nominal	Despesa nominal
2022	3,22%	R\$2.439.972,30	4,58%	R\$2.376.879,03
2021	8,75%	R\$6.625.729,54	11,55%	R\$6.001.073,98
2020	9,67%	R\$7.322.285,03	11,79%	R\$6.126.389,76
2019	9,67%	R\$7.326.837,38	11,42%	R\$5.931.522,01
2018	8,41%	R\$6.370.367,30	9,56%	R\$4.966.449,41
2017	6,89%	R\$5.220.586,22	7,56%	R\$3.927.610,09
2016	5,65%	R\$4.281.982,47	5,98%	R\$3.109.181,76
2015	6,30%	R\$4.771.460,14	6,15%	R\$3.195.508,35
2014	5,92%	R\$4.487.911,82	5,30%	R\$2.755.498,75
2013	5,73%	R\$4.338.907,17	4,82%	R\$2.505.168,71
2012	6,12%	R\$4.632.368,81	4,85%	R\$2.517.317,67
2011	6,62%	R\$5.012.748,78	4,99%	R\$2.593.017,74
2010	5,53%	R\$4.192.678,86	3,91%	R\$2.032.545,53
2009	4,90%	R\$3.708.443,90	3,28%	R\$1.705.488,25
2008	6,63%	R\$5.021.223,79	4,25%	R\$2.208.397,41
Total	100,00%	R\$75.753.503,51	100,00%	R\$51.952.048,45

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos do SF

71. Verificou-se uma tendência de aumento dos valores nessa categoria de despesa nos anos mais recentes (2018-2022), sendo que os dados de 2022 ainda estão incompletos. As despesas, em VP atingiram o pico em 2019 e 2020, no percentual de 9,67% em relação ao total, cerca de 7,3 milhões de reais. Porém não é possível associar esse fenômeno a uma política de redução desses dispêndios pela Casa, vez que nenhuma providência foi relatada nesse sentido.

72. Identificou-se diferença de 1,55 milhões de reais entre o parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço (R\$ 1.779.651,26) e a média (R\$ 221.214,64 - 704,49% a mais do primeiro ante o segundo) nessa categoria de despesas, considerando os senadores de todas as unidades da federação, na legislatura 2018-2022.

73. A Tabela 12 resume os dados das despesas ressarcidas ao parlamentar citado no parágrafo 70. As notas fiscais ou comprovantes de cada uma das despesas descritas na tabela podem ser verificados à peça 34, mostrados na mesma ordem.

Tabela 12- Despesas com consultorias, assessoria e trabalhos técnicos do parlamentar que mais se utilizou da CEAPS para obter ressarcimento na legislatura 2018-2022

	Data	Fornecedor	Valor	Código documento	Descrição serviço
1	4/1/22	L COELHO SERRA	25.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173414	Consultoria em desenvolvimento de conteúdo multimídia (áudio, foto, vídeo, animação), gerenciamento e estratégia de mídias digitais, monitoramento de mídias online (sites, blogs, redes sociais) com análise de métricas, digitalização e catalogação de conteúdo multimídia arquivados na nuvem

2	1/2/22	L COELHO SERRA	25.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173541	Consultoria em desenvolvimento de conteúdo multimídia (áudio, foto, vídeo, animação), gerenciamento e estratégia de mídias digitais, monitoramento de mídias online (sites, blogs, redes sociais) com análise de métricas, digitalização e catalogação de conteúdo multimídia arquivados na nuvem
3	2/3/22	L COELHO SERRA	25.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176203	Consultoria em desenvolvimento de conteúdo multimídia (áudio, foto, vídeo, animação), gerenciamento e estratégia de mídias digitais, monitoramento de mídias online (sites, blogs, redes sociais) com análise de métricas, digitalização e catalogação de conteúdo multimídia arquivados na nuvem
4	1/4/22	L COELHO SERRA	25.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/177702	Consultoria em desenvolvimento de conteúdo multimídia (áudio, foto, vídeo, animação), gerenciamento e estratégia de mídias digitais, monitoramento de mídias online (sites, blogs, redes sociais) com análise de métricas, digitalização e catalogação de conteúdo multimídia arquivados na nuvem
5	2/5/22	L COELHO SERRA	25.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/179425	Consultoria em desenvolvimento de conteúdo multimídia (áudio, foto, vídeo, animação), gerenciamento e estratégia de mídias digitais, monitoramento de mídias online (sites, blogs, redes sociais) com análise de métricas, digitalização e catalogação de conteúdo multimídia arquivados na nuvem
6	2/6/22	L COELHO SERRA	25.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/181461	Consultoria em desenvolvimento de conteúdo multimídia (áudio, foto, vídeo, animação), gerenciamento e estratégia de mídias digitais, monitoramento de mídias online (sites, blogs, redes sociais) com análise de métricas, digitalização e catalogação de conteúdo multimídia arquivados na nuvem
7	1/7/22	L COELHO SERRA	25.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/183223	Consultoria em desenvolvimento de conteúdo multimídia (áudio, foto, vídeo, animação), gerenciamento e estratégia de mídias digitais, monitoramento de mídias online (sites, blogs, redes sociais) com análise de métricas, digitalização e catalogação de conteúdo multimídia arquivados na nuvem
8	1/8/22	L COELHO SERRA	25.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/184784	Consultoria em desenvolvimento de conteúdo multimídia (áudio, foto, vídeo, animação), gerenciamento e estratégia de mídias digitais, monitoramento de mídias online (sites, blogs, redes sociais) com análise de métricas, digitalização e catalogação de conteúdo multimídia arquivados na nuvem
9	1/9/22	L COELHO SERRA	25.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/186355	Consultoria em desenvolvimento de conteúdo multimídia (áudio, foto, vídeo, animação), gerenciamento e estratégia de mídias digitais, monitoramento de mídias online (sites, blogs, redes sociais) com análise de métricas, digitalização e catalogação de conteúdo multimídia arquivados na nuvem

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/dados-abertos-transparencia/dados-abertos-ceaps>, acesso em 21/9/2022

74. Analisando-se as notas fiscais do parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço, verificou-se que as descrições são genéricas, o que permite apenas a verificação formal da despesa, não sendo possível se identificar os fatos geradores da despesa associados nos produtos contratados de consultoria, assessoria ou trabalhos técnicos, o que compromete o controle social e a própria gestão da Casa em relação a orientação dada aos parlamentares dos trabalhos desenvolvidos pela consultoria e assessoria técnica do Senado Federal.

75. Nesse sentido, a informação disponibilizada não é suficientemente detalhada para aferir a conformidade da despesa ao previsto no inc. V do art. 3º do Ato do Primeiro-Secretário 5/2014, bem como afronta os requisitos dos incs. I e II, do art. 6º da LAI, relativos ao dever dos órgãos e entidades do poder público em assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e a sua divulgação, bem como a proteção da informação, garantindo-lhe a disponibilidade, autenticidade e integridade.

76. Propõe-se, assim, tornar insubsistente a recomendação contida no item 9.1.3 do acórdão monitorado, considerando que não persistem os motivos que indicaram sua necessidade, sem prejuízo de determinar ao Senado Federal que, no prazo de 120 dias, implemente mecanismos que assegurem a discriminação por item de serviço prestado, com o respectivo valor, na categoria de despesas para a contratação de consultorias, assessorias, pesquisas e trabalhos técnicos, de forma a atender aos dispostos nos incs. I e II do art. 6º da LAI.

2.4. Item 9.1.4 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário

2.4.1. Deliberação: fixem valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica.

2.4.2. Situação que levou à proposição da deliberação

77. Conforme voto condutor do acórdão monitorado, essa categoria de despesas “têm dado causa a questionamentos, em vista dos valores empregados e a falta de controle dos fatos geradores.” A “proposta de revisão dos montantes destinados à manutenção das bases parlamentares nos redutos eleitorais fundamenta-se na evolução tecnológica, que tem favorecido a comunicação de ideias e propostas pelas redes sociais, além da estrutura existente nas casas legislativas, para dar conhecimento das atividades parlamentares à população (rádio, TV, agência de notícias e publicações)” (peça 3, p. 1).

2.4.3. Providências adotadas pela CD

78. A CD relatou a edição do Ato da Mesa 50/2019, que inclui entre as hipóteses de reembolso pela CEAP despesa com o serviço de compartilhamento de espaço de trabalho (coworking) (peça 18, p. 4). Nenhuma outra providência foi informada.

2.4.4. Análise

79. Importa ressaltar que por uma questão de viabilidade técnica na extração e tratamento dos dados brutos disponíveis na página de transparência da CEAP, os gastos ressarcidos agrupados na categoria “despesas para manutenção de escritórios de apoio” abrangem as rubricas “manutenção de escritório de apoio de atividade parlamentar” e a

“aquisição de material de escritório”, conforme descrição contida nos registros das despesas (vide Tabela 1).

80. Conforme o gráfico abaixo, as despesas com manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares, no período de 2009 a 2022, representaram a terceira categoria com maior desembolso por meio da CEAP:

81. As despesas dessa rubrica em VP mantiveram-se estáveis no período analisado, como se verifica a seguir, com poucas variações fora do intervalo de 7% e 8% das despesas totais.

Tabela 13 – Total de despesas com manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares ressarcida por meio da CEAP entre 2009 e 2022

Ano	%GT Despesa VP	Despesa VP	%GT Despesa nominal	Despesa nominal
2022	2,26%	R\$ 9.234.367,91	3,28%	R\$ 8.962.573,04
2021	6,67%	R\$ 27.211.238,09	8,97%	R\$ 24.504.176,86
2020	7,13%	R\$ 29.079.345,87	8,87%	R\$ 24.223.553,16
2019	7,03%	R\$ 28.685.293,12	8,48%	R\$ 23.168.430,30
2018	7,19%	R\$ 29.327.711,90	8,35%	R\$ 22.805.511,12
2017	7,73%	R\$ 31.552.643,00	8,67%	R\$ 23.684.100,16
2016	8,36%	R\$ 34.117.924,89	9,06%	R\$ 24.741.680,22
2015	8,28%	R\$ 33.780.431,95	8,26%	R\$ 22.565.221,27
2014	7,42%	R\$ 30.271.172,43	6,78%	R\$ 18.518.065,61
2013	7,87%	R\$ 32.108.048,60	6,76%	R\$ 18.472.722,15
2012	7,94%	R\$ 32.386.595,34	6,42%	R\$ 17.533.878,58
2011	7,73%	R\$ 31.540.916,21	5,94%	R\$ 16.225.948,62
2010	7,94%	R\$ 32.415.854,40	5,72%	R\$ 15.630.792,16
2009	6,44%	R\$ 26.278.944,27	4,44%	R\$ 12.115.099,52
	0,01%	R\$ 29.637,54	0,01%	R\$ 13.905,57
Total	100,00%	R\$ 408.020.125,51	100,00%	R\$ 273.165.658,34

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos da CD

82. Identificou-se diferença de 0,91 milhão de reais entre o parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço (R\$ 1.064.780,55) e a média (R\$ 149.380,84 – 612,79% a mais do primeiro ante o segundo) dessa categoria de despesas, considerando os deputados federais de todas as unidades da federação, no período de 2009 a 2022.

83. A Tabela 14 resume os dados das despesas ressarcidas ao parlamentar citado no parágrafo 80. As notas fiscais ou comprovantes de cada uma das despesas descritas na tabela podem ser verificados à peça 35, mostrados na mesma ordem.

Tabela 14 - Comprovantes de despesas com manutenção de escritórios de apoio do parlamentar que mais se utilizou da CEAP para obter ressarcimento desses gastos na legislatura 2018-2022

	Data	Fornecedor	Valor líquido (R\$)	URL comprovante	Descrição do serviço prestado
1	24/1/22	Adm. Assis	8.449,90	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7343419.pdf	IPTU parcela única no valor de: 8.449,90
2	24/3/22	Adm. Assis	15.321,80	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7365788.pdf	Pagamento de aluguel referente ao período de 08/03/2022 a 08/04/2022 no valor de R\$ 15.3231,80
3	7/2/22	Adm. Assis	15.321,80	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7343420.pdf	Pagamento de aluguel referente ao período de 08/01/2022 a 08/02/2022 no



					valor de R\$ 15.3231,80
4	22/2/22	Administradora Imobiliária Assis Ltda.	15.321,80	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7345522.pdf	Pagamento de aluguel referente ao período de 08/02/2022 a 08/03/2022 no valor de R\$ 15.3231,80
5	26/4/22	Administradora Imobiliária Assis Ltda.	15.321,80	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7391935.pdf	Pagamento de aluguel referente ao período de 08/04/2022 a 08/05/2022 no valor de R\$ 15.3231,80
6	25/5/22	Administradora Imobiliária Assis Ltda.	15.321,80	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7398815.pdf	Pagamento de aluguel referente ao período de 08/05/2022 a 08/06/2022 no valor de R\$ 15.3231,80
7	10/5/22	ENEL - Companhia de Energia Elétrica	944,64	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7398973.pdf	Pagamento consumo energia elétrica 5/2022
8	9/6/22	ENEL - Companhia de Energia Elétrica	625,61	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7414643.pdf	Pagamento consumo energia elétrica 6/2022
9	11/3/22	ENEL - Companhia de Energia Elétrica	910,82	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7365797.pdf	Pagamento consumo energia elétrica 3/2022
10	8/4/22	ENEL - Companhia de Energia Elétrica	1.256,57	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7391944.pdf	Pagamento consumo energia elétrica 4/2022
11	6/6/22	OI S.A. - em recuperação judicial	79,90	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7413856.pdf	Fatura Oi Fixo + Oi Internet jun/2022
12	25/1/22	SANEAGO	246,79	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7331125.pdf	Fatura consumo água e esgoto jan/2022
13	25/1/22	SANEAGO	246,79	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7343431.pdf	Fatura consumo água e esgoto jan/2022
14	27/4/22	SANEAGO	810,94	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7391940.pdf	Fatura consumo água e esgoto abr/2022
15	27/5/22	SANEAGO	433,66	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7408259.pdf	Fatura consumo água e esgoto mai/2022
16	1/1/22	Telefônica Brasil S.A. VIVO	84,99	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7331119.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO janeiro/2022
17	23/1/22	TELEFONICA BRASIL S/A	663,38	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7343427.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO janeiro/2022
18	1/2/22	TELEFONICA BRASIL S/A	114,99	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7343425.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO fevereiro/2022
19	1/6/22	Telefônica do Brasil S/A - VIVO	117,31	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7413882.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO junho/2022
20	23/4/22	Telefônica do Brasil S/A - VIVO	716,60	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7391949.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO abril/2022
21	23/5/22	Telefônica do Brasil S/A - VIVO	660,50	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7408279.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO maio/2022

22	1/5/22	Telefônica do Brasil S/A - VIVO	114,99	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7391955.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO maio/2022
23	23/2/22	Vivo Telefonica do Brasil S/A	742,41	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7365786.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO fevereiro/2022
24	1/4/22	Vivo Telefonica do Brasil S/A	114,99	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7365781.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO abril/2022
25	23/3/22	Vivo Telefonica do Brasil S/A	718,27	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7365778.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO março/2022
26	1/3/22	Vivo Telefonica do Brasil S/A	117,39	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/2437/2022/7365784.pdf	Fatura Telefônica Brasil S.A. VIVO março/2022

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>, acesso em 21/9/2022

84. A providência referida no § 72 desta instrução (coworking), apesar de poder ser considerada uma boa prática e poder gerar expressivas economias nesse item de despesa, depende da adoção da modalidade pelo parlamentar de forma espontânea. Também, pelo fato de ser relativamente recente, não é possível identificar alguma redução de despesa nessa rubrica a ela associada.

85. Na análise das notas fiscais disponibilizadas, verificou-se duplicidade de pagamentos com o mesmo fato gerador da despesa, inconsistências que devem ser oportunamente avaliadas considerando o art. 1º do Ato da Mesa 43/2009, uma vez que a CEAP deve ser destinada a custear gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar.

86. Dessa forma, não se identificaram alterações de valores nesse tipo de despesa ao longo do período analisado, nem a inclusão de parâmetros que estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica, conforme preconizado pela recomendação 9.1.4 do acórdão monitorado, e, conforme mencionado, há inconsistências de duplicidade de pagamentos com o mesmo fato gerador.

87. Considerando-se o exposto, propõe-se considerar insubsistente a recomendação constante do item 9.1.4 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, considerando que não persistem os motivos que embasaram sua edição, sem prejuízo de recomendar à Câmara do Deputados que fixe valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleça os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica, bem como avaliem duplicidade de pagamentos com o mesmo fato gerador, considerando o disposto no art. 1º do Ato da Mesa 43/2009.

2.4.5. Providências adotadas pelo SF

88. De acordo com o Ofício 932/2020/PRESID, o estabelecimento dos gastos que podem ser cobertos por essa rubrica foi atendido. De acordo com o Ato do Primeiro Secretário (APS) 05/2014, são autorizados os ressarcimentos somente de gastos com acesso à internet, água, aluguel ou taxa de locação do imóvel destinado ao escritório de apoio, assinatura de TV a cabo ou similar, energia elétrica, gás encanado, manutenção do imóvel político do parlamentar no estado de origem, outros tributos concernentes ao imóvel locado, taxa de condomínio, telefonia celular, telefonia fixa e vigilância patrimonial (peça 21, p. 17). Conforme o documento, os gastos com manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares atingiram, em 2020, R\$ 1.880.125,17,

representando 21,89% do total. Em 2019, foram de R\$ 4.190.506,44, representando 16,59% do total.

89. Em relação à fixação de critérios e valores máximos para esse tipo despesa, foi consignado que o SF, assim como a CD, não adotava limites de ressarcimento por natureza de despesa e que não havia parâmetros para a propositura desses limites naquele estudo (peça 21, p. 20).

2.4.6. Análise

90. Conforme se segue, as despesas com divulgação de atividade parlamentar, no período de 2008 a 2022, representaram a terceira categoria com maior desembolso pelas cotas parlamentares.

Tabela 15 – Total de despesas de manutenção de escritórios de apoio ressarcidas por meio da CEAPS entre 2008 e 2022 e respectivos percentuais em relação à despesa total

ANO	%GT Despesa VP	Despesa VP	%GT Despesa nominal	Despesa nominal
2022	2,02%	R\$2.192.217,05	3,05%	R\$2.136.809,82
2021	5,19%	R\$5.626.211,99	7,24%	R\$5.074.139,35
2020	5,36%	R\$5.801.943,72	6,90%	R\$4.833.256,84
2019	5,77%	R\$6.246.803,56	7,20%	R\$5.046.657,80
2018	7,05%	R\$7.636.461,60	8,48%	R\$5.941.750,29
2017	7,34%	R\$7.950.981,35	8,52%	R\$5.971.195,18
2016	7,69%	R\$8.328.160,17	8,62%	R\$6.043.818,70
2015	7,63%	R\$8.269.335,20	7,89%	R\$5.526.171,34
2014	8,03%	R\$8.704.665,64	7,60%	R\$5.327.780,11
2013	8,55%	R\$9.262.049,65	7,61%	R\$5.334.680,64
2012	8,47%	R\$9.175.872,36	7,10%	R\$4.977.993,45
2011	7,39%	R\$8.008.147,96	5,89%	R\$4.129.328,18
2010	6,41%	R\$6.947.673,95	4,78%	R\$3.351.827,23
2009	6,64%	R\$7.190.334,55	4,72%	R\$3.304.082,96
2008	6,46%	R\$6.999.865,76	4,39%	R\$3.074.821,44
Total	100,00%	R\$108.340.724,52	100,00%	R\$70.074.313,33

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos do SF

91. De 2008 a 2022, verificou-se uma tendência de queda dos valores reembolsados por meio da CEAPS na rubrica em análise e conforme manifestação do SF não houve uma fixação de critérios ou limitação de valores para o ressarcimento desse tipo despesa.

92. Identificou-se diferença de 0,819 milhão de reais entre o parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço (R\$ 978.472,20) e a média (R\$ 159.305,99 – 514,21% a mais do primeiro ante o segundo) dessa categoria de despesas, considerando os senadores de todas as unidades da federação, no período de 2008 a 2022.

93. A Tabela 16 resume os dados das despesas ressarcidas ao parlamentar citado no parágrafo 90. As notas fiscais ou comprovantes de cada uma das despesas descritas na tabela podem ser verificados à peça 38, mostrados na mesma ordem.

Tabela 16 - Comprovantes de despesas com manutenção de escritórios de apoio do parlamentar que mais se utilizou da CEAPS para obter ressarcimento na legislatura 2018-2022

	Data	Fornecedor	Valor	URL documento	Descrição serviço
1	3/1/22	Central Alarme Eirele - ME	288,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173679	Serviço de monitoramento remoto de alarme e vigilância patrimonial referente ao mês janeiro/2022
2	22/1/22	Claro NXT Telecomunicações S.A.	339,96	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/	Documento indisponível

				cotas/documento/174863	
3	12/1/22	Equatorial Maranhão Distribuidora de Energia S.A.	100,62	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/173871	Fatura energia elétrica 01/2022 R. Barão Rio Branco, 10, A - CEP 65900-430, Centro – Imperatriz – MA
4	28/1/22	Equatorial Maranhão Distribuidora de Energia S.A.	1.001,31	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/174862	Fatura energia elétrica 01/2022 R. Neblina, 30, QD 2 - CEP 65010-000, Calhau - São Luis -MA Nota Fiscal 002880914 Nº da Fatura 0202201002880914
5	17/2/22	G Borges Simões Serviços Patrimoniais	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/174864	Serviços de segurança patrimonial no endereço Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de janeiro de 2022
6	31/1/22	Gaspar Empreendimento Imobiliário Ltda.	6.000,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/174860	Recibo pagamento aluguel imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de janeiro de 2022
7	8/2/22	R.C. Pereira Junior Serviços Eireli	300,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/174861	Manutenção de central telefônica imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de janeiro de 2022
8	7/3/22	CAEMA - Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão	317,78	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/177095	Fatura da tarifa do imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, de 02/2022
9	2/2/22	Central Alarme Eirele - ME	288,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176111	Serviço de monitoramento remoto de alarme e vigilância patrimonial referente fevereiro/2022
10	23/2/22	Claro NXT Telecomunicações S.A.	339,96	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/177094	Documento indisponível
11	24/2/22	Equatorial Maranhão Distribuidora de Energia S.A.	1.440,92	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/177093	Fatura energia elétrica 02/2022 R. Barão Rio Branco, 10, A - CEP 65900-430, Centro – Imperatriz – MA
12	10/3/22	G Borges Simões Serviços Patrimoniais	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176107	Serviços de segurança patrimonial no endereço Rua da Neblina, 30, Calhau - CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de fevereiro de 2022
13	28/2/22	Gaspar Empreendimento Imobiliário Ltda.	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176106	Recibo pagamento aluguel imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de fevereiro de 2022
14	3/3/22	Central Alarme Eirele - ME	288,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/177770	Serviço de monitoramento remoto de alarme e vigilância patrimonial referente março/2022
15	6/4/22	G Borges Simões Serviços Patrimoniais	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/178040	Serviços de segurança patrimonial no endereço Rua da Neblina, 30, Calhau - CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de março de 2022
16	31/3/22	Gaspar Empreendimento Imobiliário Ltda.	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/177766	Recibo pagamento aluguel imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de março de 2022
17	3/4/22	R.C. Pereira Junior Serviços Eireli	300,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/178042	Manutenção de central telefônica imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de março de 2022
18	5/4/22	Central Alarme Eirele - ME	288,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/	Serviço de monitoramento remoto de alarme e vigilância patrimonial

				cotas/documento/179806	referente abril/2022
19	23/4/22	Claro NXT Telecomunicações S.A.	341,86	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/179836	Documento indisponível
20	28/4/22	Equatorial Maranhão Distribuidora de Energia S.A.	1.172,31	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/179835	Fatura da tarifa do imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, de 04/2022
21	3/5/22	G Borges Simões Serviços Patrimoniais	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/179804	Serviços de segurança patrimonial no endereço Rua da Neblina, 30, Calhau - CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de abril de 2022
22	30/4/22	Gaspar Empreendimento Imobiliário Ltda.	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/179801	Recibo pagamento aluguel imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de abril de 2022
23	3/5/22	Central Alarme Eirele - ME	288,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/181917	Serviço de monitoramento remoto de alarme e vigilância patrimonial referente maio/2022
24	2/6/22	G Borges Simões Serviços Patrimoniais	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/181913	Serviços de segurança patrimonial no endereço Rua da Neblina, 30, Calhau - CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de maio de 2022
25	31/5/22	Gaspar Empreendimento Imobiliário Ltda.	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/181910	Recibo pagamento aluguel imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de maio de 2022
26	3/6/22	Central Alarme Eirele - ME	288,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/183876	Serviço de monitoramento remoto de alarme e vigilância patrimonial referente junho/2022
27	4/7/22	G Borges Simões Serviços Patrimoniais	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/183860	Serviços de segurança patrimonial no endereço Rua da Neblina, 30, Calhau - CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de junho de 2022
28	30/6/22	Gaspar Empreendimento Imobiliário Ltda.	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/183856	Recibo pagamento aluguel imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de junho de 2022
29	1/7/22	Central Alarme Eirele - ME	288,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/184738	Serviço de monitoramento remoto de alarme e vigilância patrimonial referente julho/2022
30	1/8/22	G Borges Simões Serviços Patrimoniais	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/184732	Serviços de segurança patrimonial no endereço Rua da Neblina, 30, Calhau - CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de julho de 2022
31	31/7/22	Gaspar Empreendimento Imobiliário Ltda.	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/184719	Recibo pagamento aluguel imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de julho de 2022
32	2/8/22	Central Alarme Eirele - ME	288,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/186717	Serviço de monitoramento remoto de alarme e vigilância patrimonial referente agosto/2022
33	5/9/22	G Borges Simões Serviços Patrimoniais	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/186714	Serviços de segurança patrimonial no endereço Rua da Neblina, 30, Calhau - CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de agosto de 2022
34	31/8/22	Gaspar Empreendimento Imobiliário Ltda.	6.500,00	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/186713	Recibo pagamento aluguel imóvel na Rua da Neblina, 30, Calhau CEP 65071800, São Luis - Maranhão, no mês de agosto de 2022



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/dados-abertos-transparencia/dados-abertos-ceaps>, acesso em 21/9/2022

94. Nas notas fiscais apresentadas, não se verificou pagamentos em duplicidade, nem fatos geradores da despesa em desacordo com os itens previstos pelos normativos vigentes. O estabelecimento das despesas elegíveis dessa categoria trazida pelo APS 05/2014 pode ter impactado na redução dos gastos ressarcidos por meio da CEAPS, observada a partir do ano de 2014 na Tabela 15.

95. Assim, tendo em vista o teor do Ofício 932/2020/PRESID propõe considerar parcialmente implementada a recomendação contida no item 9.1.4 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, dando prosseguimento ao presente monitoramento quando de sua próxima fase.

2.5. Item 9.1.5 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues

2.5.1. Deliberação: revejam os limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes

2.5.2. Situação que levou à proposição da deliberação

96. Conforme o voto condutor do acórdão monitorado (peça 3), o ressarcimento com locação, ou o fretamento de veículos automotores e aeronaves, consumiu valores expressivos e mostrou significativo incremento em anos eleitorais. O gasto com combustíveis e lubrificantes não se justificaria levando-se em consideração que os parlamentares passam parte da semana em Brasília.

2.5.3. Providências adotadas pela CD

97. Foi mencionada uma alteração na sistemática de aquisição de passagens aéreas (peça 18, p. 4-5):

a) o credenciamento das companhias e aéreas e implantação de sistema (Edital de Pregão Eletrônico 01/2018) que viabilizaria a aquisição direta de passagens aéreas por meio de credenciamento de companhias aéreas e de licitação para contratação de solução automatizada para auto agendamento de viagens nacionais;

b) o credenciamento de empresas de transporte aéreo (Edital de Credenciamento 01/2022) que possibilita a aquisição de bilhetes aéreos sem a intermediação das agências de viagem e turismo.

98. Além disso, houve a implementação de Módulo de Contratos de Locação de Veículos e de Máquinas e equipamentos, com o cadastro prévio dos contratos de locação no sistema, não havendo mais a necessidade de apresentação mensal de cópia do contrato junto com a nota fiscal/fatura. A validação do contrato ocorre uma única vez no primeiro mês de vigência. Nos demais meses, o gabinete parlamentar encaminha apenas a nota fiscal/fatura para análise e reembolso (peça 18, p. 3).

99. Não foram relatadas outras providências pela CD em relação a esta recomendação.

2.5.4. Análise

100. Aqui cabe ressaltar que por uma questão de viabilidade técnica na extração e tratamento dos dados brutos disponíveis na página de transparência da CEAP, esses

gastos foram agrupados na categoria genérica de “transportes”, que abarcava, além daquelas relativas à locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes, também aquelas relativas à aquisição pela própria CD ou reembolso de passagens aéreas, terrestres, marítimas ou fluviais. A figura abaixo mostra print de tabela contida no arquivo pbix com as agregações das despesas feitas:

Tabela 17 – Elementos de despesas agregadas na categoria de “Transportes” ressarcidas por meio da CEAP

Num_subCota	Descrição	N	Categoria de despesa
1	MANUTENÇÃO DE ESCRITÓRIO DE APOIO À ATIVIDADE PARLAMENTAR	256419	Manutenção de escritório
2	LOCOMOÇÃO, ALIMENTAÇÃO E HOSPEDAGEM	15909	Locomoção, alimentação e hospedagem
3	COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES.	817731	Transportes
4	CONSULTORIAS, PESQUISAS E TRABALHOS TÉCNICOS.	31563	Consultorias, pesquisas e trabalhos técnicos
5	DIVULGAÇÃO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR.	107775	Divulgação
6	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE ESCRITÓRIO.	1611	Manutenção de escritório
7	AQUISIÇÃO DE LOC. DE SOFTWARE; SERV. POSTAIS; ASS.	2648	Serviços de software/postais
8	SERVIÇO DE SEGURANÇA PRESTADO POR EMPRESA ESPECIALIZADA.	9807	Serviços de segurança
9	PASSAGEM AÉREA - REEMBOLSO	25842	Transportes
10	TELEFONIA	640225	Telefonia
11	SERVIÇOS POSTAIS	377457	Serviços postais
12	ASSINATURA DE PUBLICAÇÕES	7208	Assinatura de publicações
13	FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO DO PARLAMENTAR	252716	Alimentação
14	HOSPEDAGEM, EXCETO DO PARLAMENTAR NO DISTRITO FEDERAL.	68473	Hospedagem
15	LOCAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES OU FRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES	145727	Transportes
119	LOCAÇÃO OU FRETAMENTO DE AERONAVES	2037	Transportes
120	LOCAÇÃO OU FRETAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES	41409	Transportes
121	LOCAÇÃO OU FRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES	309	Transportes
122	SERVIÇO DE TÁXI, PEDÁGIO E ESTACIONAMENTO	172617	Transportes
123	PASSAGENS TERRESTRES, MARÍTIMAS OU FLUVIAIS	6593	Transportes
137	PARTICIPAÇÃO EM CURSO, PALESTRA OU EVENTO SIMILAR	136	Cursos, palestras e eventos
998	PASSAGEM AÉREA - SIGEPA	19779	Transportes
999	PASSAGEM AÉREA - RPA	1003976	Transportes

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos da CD

101. Conforme se segue, as despesas com transportes, no período de 2009 a 2022, representaram a categoria com maior desembolso pelas cotas parlamentares.

Tabela 18 – Total de despesas com transportes dos parlamentares ressarcidas por meio da CEAP entre 2009 e 2022 e respectivos percentuais em relação à despesa total

Ano	%GT Despesa VP	Despesa VP	%GT Despesa nominal	Despesa nominal
2022	1,91%	R\$ 32.216.488,38	2,78%	R\$ 31.320.538,76
2021	5,98%	R\$ 101.171.429,36	8,13%	R\$ 91.568.041,51
2020	4,51%	R\$ 76.307.512,64	5,66%	R\$ 63.696.036,34
2019	7,86%	R\$ 132.974.898,81	9,54%	R\$ 107.357.517,64
2018	7,86%	R\$ 132.945.728,23	9,19%	R\$ 103.440.793,44
2017	8,35%	R\$ 141.143.857,67	9,42%	R\$ 105.982.355,46
2016	8,24%	R\$ 139.309.330,93	8,99%	R\$ 101.167.224,50
2015	8,57%	R\$ 144.873.083,68	8,60%	R\$ 96.753.022,48
2014	7,97%	R\$ 134.769.852,08	7,33%	R\$ 82.517.154,21
2013	8,84%	R\$ 149.422.030,35	7,65%	R\$ 86.078.130,77
2012	8,36%	R\$ 141.321.964,22	6,81%	R\$ 76.634.948,39
2011	8,94%	R\$ 151.170.039,06	6,91%	R\$ 77.802.094,35
2010	7,50%	R\$ 126.799.588,49	5,44%	R\$ 61.240.165,13
2009	5,12%	R\$ 86.660.333,12	3,56%	R\$ 40.083.385,45
Total	100,00%	R\$ 1.691.086.137,04	100,00%	R\$ 1.125.641.408,43

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos da CD

102. Observa-se na Tabela 18 que as despesas de transporte ressarcidas por meio da CEAP pouco variaram no período analisado, exceção feita ao período de pandemia, anos de 2020 e 2021.

103. Levando-se em conta os critérios de materialidade dos valores envolvidos e recorrência de processos autuados na SecexAdministração que trataram de alegações de

irregularidades nas despesas ressarcidas por meio da CEAP relativas à locação de veículos automotores, a equipe priorizou esse gasto na coleta da amostra não aleatória para a criação do gráfico do tipo box plot.

104. Assim, identificou-se diferença de 571.549 reais entre o parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço (R\$ 762.608,37) e a média (R\$ 191.059,354 – 299,14% a mais do primeiro ante o segundo) nessa categoria de despesas, considerando os deputados federais de todas as unidades da federação, na legislatura 2018-2022.

105. A Tabela 19 resume os dados das despesas ressarcidas ao parlamentar citado no parágrafo 102. As notas fiscais ou comprovantes de cada uma das despesas descritas na tabela podem ser verificados à peça 37, mostrados na mesma ordem.

Tabela 19 - Comprovantes de despesas com locação de automóveis do parlamentar que mais se utilizou da CEAP para obter ressarcimento desses gastos na legislatura 2018-2022

	Data	Fornecedor	Valor líquido (R\$)	URL comprovante	Descrição do serviço prestado
1	20/1/22	F D Feitosa Locação de Veículos Eireli	5.000,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7317575.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo Jeep Compass Longitude, ano 2018, modelo 2019, cor cinza, placa PDX.9955, código Renavam 1172623284, chassi 98867512WKKJ22412, álcool e gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01/01/2022 a 31/12/2022, Fatura 000132
2	20/1/22	F D Feitosa Locação de Veículos Eirelli	7.500,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7317579.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo CAO A Chery Tiggo 1.6 TGD I, ano 2020, modelo 2021, cor preta, placa QYR6E75, código Renavam 01253344148, chassi 95PDCM61DMBOO, álcool e gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01/01/2022 a 31/01/2022, Fatura 000133
3	9/3/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.000,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7349658.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo VW/R CROSS TSI ADI, 2020/2021 cor cinza, placa QYF 9E20, código Renavam 01218122150, chassi 9BWH6BF7L4047566, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01/02 a 28/02/2022, Fatura 00013
4	26/4/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.000,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7369611.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo VW/R CROSS TSI ADI, 2020/2021 cor cinza, placa QYF 9E20, código Renavam 01218122150, chassi 9BWH6BF7L4047566, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 30/04/2022, Fatura 00019
5	25/5/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.000,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7386926.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo VW/R CROSS TSI ADI, 2020/2021 cor cinza, placa QYF 9E20, código Renavam 01218122150, chassi 9BWH6BF7L4047566, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/05/2022, Fatura 00022
6	25/5/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.500,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7386919.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo Toyota CCross XRE 2.0, ano 2021/2022, cor preta, placa QYV 2F78, código Renavam 01265201525, chassi 9BRK3AAG1N0005838, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/05/2022, Fatura 00023

7	25/8/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.000,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7435755.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo VW/R CROSS TSI ADI, 2020/2021 cor cinza, placa QYF 9E20, código Renavam 01218122150, chassi 9BWH6BF7L4047566, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/08/2022, Fatura 00038
8	25/8/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.500,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7435759.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo Toyota CCross XRE 2.0, ano 2021/2022, cor preta, placa QYV 2F78, código Renavam 01265201525, chassi 9BRK3AAG1N0005838, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/08/2022, Fatura 00039
9	25/7/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.000,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7420237.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo VW/R CROSS TSI ADI, 2020/2021 cor cinza, placa QYF 9E20, código Renavam 01218122150, chassi 9BWH6BF7L4047566, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/07/2022, Fatura 00008
10	25/7/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.500,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7420212.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo Toyota CCross XRE 2.0, ano 2021/2022, cor preta, placa QYV 2F78, código Renavam 01265201525, chassi 9BRK3AAG1N0005838, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/07/2022, Fatura 00008
11	9/3/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.500,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7349673.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo Toyota CCross XRE 2.0, ano 2021/2022, cor preta, placa QYV 2F78, código Renavam 01265201525, chassi 9BRK3AAG1N0005838, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01/02 a 28/02/2022, Fatura 00014
12	24/3/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.000,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7352194.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo VW/R CROSS TSI ADI, 2020/2021 cor cinza, placa QYF 9E20, código Renavam 01218122150, chassi 9BWH6BF7L4047566, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/03/2022, Fatura 00015
13	24/3/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.500,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7352198.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo Toyota CCross XRE 2.0, ano 2021/2022, cor preta, placa QYV 2F78, código Renavam 01265201525, chassi 9BRK3AAG1N0005838, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/03/2022, Fatura 00016
14	26/4/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.500,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7369594.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo Toyota CCross XRE 2.0, ano 2021/2022, cor preta, placa QYV 2F78, código Renavam 01265201525, chassi 9BRK3AAG1N0005838, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 30/04/2022, Fatura 00020
15	20/6/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.500,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7402640.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo Toyota CCross XRE 2.0, ano 2021/2022, cor preta, placa QYV 2F78, código Renavam 01265201525, chassi 9BRK3AAG1N0005838, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/06/2022, Fatura 00026

16	20/6/22	Pajeu Locação de Veículos Eireli	6.000,00	https://www.camara.leg.br/cota-parlamentar/documentos/publ/3012/2022/7402642.pdf	Prestação de serviço de 01 veículo, sem motorista e sem combustível, modelo VW/R CROSS TSI ADI, 2020/2021 cor cinza, placa QYF 9E20, código Renavam 01218122150, chassi 9BWH6BF7L4047566, álcool/gasolina, de propriedade da locadora, no período de 01 a 31/06/2022, Fatura 00027

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>, acesso em 21/9/2022

106. Conforme as notas fiscais relativas a despesas com locação de automóveis, verificou-se a locação de dois automóveis no mesmo período pelo parlamentar, o que pode causar o reembolso de despesas superiores ao limite fixado pela alínea “b” do inc. VIII do art. 2º do Ato da Mesa 43/2009, que estabelece o limite inacumulável de R\$ 12.713,00 mensais.

107. O aperfeiçoamento na sistemática da aquisição de bilhetes aéreos e a implementação de Módulo de Contratos de Locação de Veículos e de Máquinas e equipamentos, mencionadas no § 96 desta instrução, apesar de poderem ser consideradas boas práticas, ainda são recentes, não sendo possível atribuir qualquer economia proveniente das medidas. Isso, associada à atipicidade dos anos de 2020 e 2021 decorrente da pandemia causada pela SARS Covid 19, com a consequente interrupção dos padrões dessas despesas, sugerem a necessidade da continuidade do acompanhamento desse item de despesa pelo Tribunal.

108. Assim, propõe-se considerar insubsistente a recomendação contida no item 9.1.5 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, uma vez que não persistem os motivos que embasaram tal deliberação, sem prejuízo de recomendar à Câmara dos Deputados que verifique a observância aos limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes, tendo-se em vista que a locação de mais de um automóvel no mesmo mês por determinados membros da Casa pode causar a extrapolação do limite previsto pela alínea “b” do inc. VIII do art. 2º do Ato da Mesa 43/2009.

2.5.5. Providências adotadas pelo SF

109. O SF informou à peça 17 que está em andamento um projeto de aperfeiçoamento dos normativos vigentes, mas ainda pendentes de deliberação.

2.5.6. Análise

110. A partir da descrição das despesas contidas nos dados das despesas disponibilizados pelo SF, somente foi tecnicamente viável a agregação das rubricas relativas à “locomção, hospedagem, combustíveis e lubrificantes” para a realização deste monitoramento. Ressalta-se que a categoria abrange as despesas relativas à locação de veículos automotores, fretamento aeronaves e embarcações, combustíveis e lubrificantes, conforme disposto no item 9.1.5 do acórdão monitorado.

111. Conforme o Gráfico 24, as despesas com locomoção, hospedagem, combustíveis e lubrificantes, no período de 2008 a 2022, representaram a categoria com maior desembolso pelas cotas parlamentares.

Tabela 20 – Total de despesas com locomoção, hospedagem, combustíveis e lubrificantes ressarcidas por meio da CEAPS entre 2009 e 2022 e respectivos percentuais em relação à despesa total

ANO	%GT Despesa VP	Despesa VP	%GT Despesa nominal	Despesa nominal
2022	1,83%	R\$2.193.895,89	2,88%	R\$2.142.622,66
2021	4,13%	R\$4.956.856,17	6,02%	R\$4.481.746,07
2020	3,58%	R\$4.299.129,14	4,82%	R\$3.589.103,72
2019	4,59%	R\$5.512.814,00	5,98%	R\$4.451.860,48
2018	6,02%	R\$7.227.913,51	7,55%	R\$5.620.092,84
2017	6,41%	R\$7.699.260,66	7,76%	R\$5.781.783,44
2016	6,78%	R\$8.145.201,65	7,94%	R\$5.916.160,99
2015	6,99%	R\$8.391.760,64	7,53%	R\$5.604.242,89
2014	6,77%	R\$8.134.918,57	6,69%	R\$4.983.816,95
2013	8,26%	R\$9.923.074,79	7,67%	R\$5.712.907,60
2012	9,40%	R\$11.287.538,78	8,22%	R\$6.123.928,37
2011	9,31%	R\$11.181.130,95	7,75%	R\$5.768.470,47
2010	7,60%	R\$9.131.087,90	5,92%	R\$4.408.138,30
2009	8,56%	R\$10.286.477,72	6,34%	R\$4.724.795,17
2008	9,77%	R\$11.737.790,94	6,93%	R\$5.158.631,74
Total	100,00%	R\$120.108.851,28	100,00%	R\$74.468.301,69

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos do SF

112. Conforme a Tabela 20, verificou-se uma tendência de diminuição dos valores nessa categoria de despesa. As despesas, em VP declinaram a partir de 2012 do percentual de 9,40% para 4,59% em relação ao total das despesas. Porém não é possível associar esse fenômeno a uma política de redução desses dispêndios pela Casa, vez que nenhuma providência foi relatada nesse sentido.

113. Levando-se em conta os critérios de materialidade dos valores envolvidos e recorrência de processos autuados na SecexAdministração que trataram de alegações de irregularidades nas despesas ressarcidas por meio da CEAPS relativas à locação de veículos automotores, a equipe priorizou esse gasto na coleta da amostra não aleatória para a criação do gráfico do tipo box plot.

114. Observa-se no Gráfico 26 diferença de 1,39 milhões de reais entre o parlamentar que mais solicitou esse tipo de serviço (R\$ 1.564.833,46) e a média (R\$ 170.356,40 – 818,56% a mais do primeiro ante o segundo) nessa categoria de despesas, considerando os senadores de todas as unidades da federação, na legislatura 2018-2022.

115. A Tabela 21 resume os dados das despesas ressarcidas ao parlamentar citado no parágrafo 111. As notas fiscais ou comprovantes de cada uma das despesas descritas na tabela podem ser verificados à peça 36, mostrados na mesma ordem.

Tabela 21- Comprovantes de despesas com locação de veículos, combustíveis e lubrificantes do parlamentar que mais se utilizou da CEAPS para obter ressarcimento na legislatura 2018-2022

	Data	Fornecedor	Valor (R\$)	Documento	Descrição/URL comprovante
1	8/1/22	ANF Combustíveis e Comercio Eireli	100,01	173032	
2	14/1/22	ANF Combustíveis e Comercio Eireli	100,00	173036	
3	14/1/22	ANF Combustíveis e Comercio Eireli	100,03	173035	
4	12/1/22	Autoposto Cacari	100,00	173237	
5	10/1/22	BB Petróleo Ltda	100,00	173033	
6	31/1/22	Casarão Da Vila Restaurante Ltda	35,93	173503	



7	18/1/22	Kotinski e Cia Ltda	1.478,01	173038	
8	26/1/22	Posto de Combustíveis 309 Sul Ltda	225,95	173502	
9	14/2/22	ANF Combustíveis e Comercio Eireli	200,00	182755	
10	16/2/22	ANF Combustíveis e Comercio Eireli	100,00	175082	
11	24/2/22	ANF Combustíveis e Comercio EIRELI	200,01	175791	
12	9/2/22	Arnogas e Cia Ltda	285,00	174588	
13	10/2/22	Arnogas e Cia Ltda	658,00	174590	
14	11/2/22	Arnogas e Cia Ltda	300,00	174589	
15	18/2/22	BV Combustíveis Ltda	600,03	175081	
16	21/2/22	BV Combustíveis Ltda	300,00	175789	
17	9/2/22	Churrascaria Xurima	105,00	176695	
18	13/2/22	Gomes e Gontijo Ltda	300,04	174591	
19	14/2/22	Gomes e Gontijo Ltda	300,03	182754	
20	1/2/22	Kotinski e Cia Ltda	1.100,00	174574	
21	21/2/22	M R Empreendimentos Ltda	8.500,00	175091	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/175091 Locação de um veículo tipo caminhonete, diesel, marca modelo MMC/Triton SPO Outdoor M 4x4, placa: PHZ 2J62, ano modelo 2021/2022, pelo período de 17 dias
22	11/3/22	ANF Combustíveis e Comercio EIRELI	310,03	176707	
23	21/3/22	Arnogas e Cia Ltda	250,00	176717	
24	26/3/22	Arnogas e Cia Ltda	350,00	177283	
25	2/3/22	Autoposto Abel Galinha	200,12	175800	
26	7/3/22	Autoposto Premium Ltda.	600,02	175801	
27	9/3/22	Autoposto Premium Ltda.	353,33	176704	
28	21/3/22	Autoposto Premium Ltda.	350,00	176716	
29	4/3/22	BV Combustíveis Ltda	380,00	175795	
30	14/3/22	BV Combustíveis Ltda	1.001,08	176710	
31	17/3/22	BV Combustíveis Ltda	200,00	177272	
32	25/3/22	BV Combustíveis Ltda	748,07	181774	
33	10/3/22	Casarão da Vila Restaurante Ltda	35,91	176324	
34	15/3/22	Casarão da Vila Restaurante Ltda	35,90	176322	
35	16/3/22	Casarão da Vila Restaurante Ltda	50,90	176720	
36	12/3/22	Gomes e Gontijo Filial Rorainópolis	400,00	176708	
37	2/3/22	Gomes e Gontijo Ltda	300,04	175798	
38	25/3/22	Gomes e Gontijo Ltda	200,00	177279	
39	7/3/22	Kotinski e Cia Ltda	1.100,00	175802	
40	21/3/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	176713	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176713 Locação de um veículo tipo caminhonete, diesel, marca/modelo Nissan Frontier ATK 4x4, placa: NUL6H75, ano/modelo

					2021/2021, referente ao mês de março de 2022
41	21/3/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	176712	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/176712 Locação de um veículo tipo caminhonete, diesel, marca/modelo MMC/Triton SPO Outdoor M 4x4, placa: PHZ2J62, ano/modelo 2021/2022, referente ao mês de março de 2022
42	15/3/22	Mocapel Autoposto Ltda	200,03	177270	
43	17/3/22	N G da Silva E Cia Ltda - EPP	300,00	176715	
44	19/3/22	Padilha e Garcia Ltda	200,00	177276	
45	12/3/22	Posto de Combustíveis 309 Sul Ltda	150,00	176321	
46	16/3/22	Posto GP Ltda	300,00	177271	
47	27/4/22	Almeida Comercio e Serviços Ltda	780,00	181120	
48	27/4/22	ANF Combustíveis e Comercio Eireli	100,00	181776	
49	22/4/22	Arnogas e Cia Ltda	300,00	178827	
50	22/4/22	Arnogas e Cia Ltda	300,00	178826	
51	22/4/22	Arnogas e Cia Ltda	660,00	178828	
52	25/4/22	Arnogas e Cia Ltda	100,00	180100	
53	26/4/22	Arnogas e Cia Ltda	300,00	180101	
54	29/4/22	Autoposto Fênix e Comercio Ltda.	100,00	180103	
55	17/4/22	BV Combustíveis Ltda	1.135,00	178819	
56	21/4/22	BV Combustíveis Ltda	100,00	178825	
57	23/4/22	BV Combustíveis Ltda	600,22	178829	
58	6/4/22	Casarão da Vila Restaurante Ltda	35,90	177884	
59	7/4/22	Casarão da Vila Restaurante Ltda	35,90	177961	
60	28/4/22	Casarão da Vila Restaurante Ltda	50,90	179888	
61	24/4/22	Facciogas Service Combustíveis Ltda.	50,00	178830	
62	6/4/22	Kotinski e Cia Ltda	1.000,05	177963	
63	20/4/22	Kotinski e Cia Ltda	1.104,00	178821	
64	20/4/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	178822	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/178822 Locação de um veículo tipo caminhonete, diesel, marca/modelo NISSAN FRONTIER ATK 4X4, Placa NUL6H75, ano/modelo 2021/2021, referente ao mês de abril de 2022
65	20/4/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	178824	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/178824 Locação de um veículo tipo caminhonete, diesel, marca/modelo MMC/TRITON SPO OUTDOOR M 4X4, Placa: PHZ2J62, ano/modelo 2021 /2022, referente ao mês de abril de 2022
66	11/4/22	PBJM Comércio De Gêneros Alimentícios Ltda.	96,00	178836	



67	3/4/22	Posto de Combustíveis 309 Sul Ltda	150,00	177885	
68	5/5/22	Arnogas e Cia Ltda	100,00	180107	
69	20/5/22	Arnogas e Cia Ltda	465,00	181131	
70	25/5/22	Arnogas e Cia Ltda	499,99	181777	
71	25/5/22	Arnogas e Cia Ltda	554,00	181163	
72	25/5/22	Arnogas e Cia Ltda	756,00	181778	
73	30/5/22	Arnogas e Cia Ltda	415,00	181781	
74	30/5/22	Arnogas e Cia Ltda	719,00	181780	
75	3/5/22	BV Combustíveis Ltda	100,00	180106	
76	3/5/22	BV Combustíveis Ltda	334,89	181152	
77	13/5/22	BV Combustíveis Ltda	303,16	181154	
78	31/5/22	Casarão da Vila Restaurante Ltda	32,90	181164	
79	17/5/22	Churrascaria Xurima	200,00	181129	
80	14/5/22	Gomes e Gontijo Ltda	405,05	180411	
81	20/5/22	Gomes e Gontijo Ltda	200,05	181160	
82	11/5/22	Kotinski e Cia Ltda	1.500,00	180412	
83	12/5/22	Kotinski e Cia Ltda	300,07	180104	
84	19/5/22	Kotinski e Cia Ltda	200,01	181156	
85	25/5/22	Kotinski e Cia Ltda	800,06	181140	
86	20/5/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	181134	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/181134 Locação de um veículo tipo camionete, diesel, marca/modelo MMC/Triton SPO Outdoor M 4X4, Placa PHZ2J62, ANO/MODELO 2021/2022, referente ao mês de maio de 2022
87	20/5/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	181132	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/181132 Locação de um veículo tipo camionete, diesel, marca/modelo Nissan Frontier ATK 4X4, Placa NUL6H75, ano/modelo 2021/2021, referente ao mês de maio de 2022
88	2/5/22	PBJM Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda.	79,80	179894	
89	9/5/22	PBJM Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda.	32,00	179892	
90	10/5/22	PBJM Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda.	54,00	179891	
91	25/5/22	PBJM Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda.	27,00	181169	
92	25/5/22	PBJM Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda.	54,00	181165	
93	2/6/22	Arnogas e Cia Ltda	199,99	182758	
94	15/6/22	Arnogas e Cia Ltda	350,00	182764	
95	15/6/22	Arnogas e Cia Ltda	550,00	182766	
96	8/6/22	BV Combustíveis Ltda	200,00	182762	
97	8/6/22	BV Combustíveis Ltda	300,01	182763	
98	4/6/22	Gomes e Gontijo Ltda	443,99	181787	
99	20/6/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	182772	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/182772



					Locação de um veículo tipo camionete, diesel, marca/modelo MMC/Triton SPO Outdoor M 4X4, Placa PHZ2J62, ano/modelo 2021/2022, referente ao mês de junho de 2022
100	20/6/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	182771	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/182771 Locação de um veículo tipo camionete, diesel, marca/modelo Nissan Frontier ATK 4X4, Placa NUL6H75, ano/modelo 2021/2021, referente ao mês de junho de 2022
101	3/6/22	Ponto da Picanha	173,00	181786	
102	28/7/22	Arnogas e Cia Ltda	200,00	185181	
103	28/7/22	Arnogas e Cia Ltda	450,00	185178	
104	29/7/22	Arnogas e Cia Ltda	420,00	185183	
105	8/7/22	BV Combustíveis Ltda	100,00	183915	
106	23/7/22	Churrascaria Xurima	115,00	184560	
107	21/7/22	Gomes e Gontijo Ltda	560,03	184564	
108	23/7/22	Gomes e Gontijo Ltda	300,00	184562	
109	27/7/22	Gomes e Gontijo Ltda	300,00	184576	
110	6/7/22	Kotinski e Cia Ltda	1.200,03	183910	
111	16/7/22	Kotinski e Cia Ltda	1.200,07	184107	
112	26/7/22	Kotinski e Cia Ltda	800,07	184554	
113	20/7/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	184566	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/183910 Locação de um veículo tipo camionete, diesel, marca/modelo MMC/Triton SPO Outdoor M 4X4, Placa PHZ2J62, ano/modelo 2021/2022, referente ao mês de julho de 2022
114	20/7/22	M R Empreendimentos Ltda	12.000,00	184567	https://www6g.senado.leg.br/transparencia/sen/download/cotas/documento/184567 Locação de um veículo tipo camionete, diesel, marca/modelo Nissan Frontier ATK 4X4, Placa NUL6H75, ano/modelo 2021/2021, referente ao mês de julho de 2022
115	25/7/22	Petro Faccio Comercial Ltda	200,00	184557	
116	9/7/22	Ponto da Picanha	209,00	183916	
117	15/7/22	Ponto da Picanha	204,00	184571	
118	18/7/22	Ponto da Picanha	167,00	184568	
119	14/8/22	Arnogas e Cia Ltda	300,00	185575	
120	11/8/22	Galeria 108 Sul - Comercio de Alimentos	27,50	185574	
121	9/8/22	Gomes e Gontijo Filial Rorainópolis	700,00	185184	
122	2/8/22	Gomes e Gontijo Ltda	200,00	185187	
123	9/8/22	Kotinski e Cia Ltda	1.500,05	185185	
124	25/8/22	Kotinski e Cia Ltda	888,42	186091	
125	30/8/22	Kotinski e Cia Ltda	1.050,01	186093	
126	15/8/22	M R Empreendimentos Ltda	6.000,00	185576	
127	15/8/22	M R Empreendimentos Ltda	6.000,00	185664	

128	17/8/22	Ponto da Picanha	218,90	185665	

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados disponíveis em <https://www12.senado.leg.br/transparencia/dados-abertos-transparencia/dados-abertos-ceaps>, acesso em 21/9/2022

116. Conforme as notas fiscais relativas a despesas com locação de automóveis, verificaram-se locações de dois automóveis no mesmo mês, o que sugere a necessidade da adoção de limites para o ressarcimento dessas despesas, tendo em vista a recorrência de denúncias na SecexAdministração da possibilidade da utilização dessa modalidade de arrendamento para a aquisição dissimulada dos próprios veículos locados.

117. Importante ressaltar que os normativos do SF não estabelecem limites dessas despesas. Desse modo, propõe-se considerar insubsistente a recomendação contida no item 9.1.5 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, por não persistirem os motivos que a fundamentaram, sem prejuízo de recomendar ao Senado Federal que estabeleça limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes, tendo-se em vista a locação de mais de um automóvel no mesmo mês por determinados membros da Casa.

2.6. Item 9.1.6 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário

2.6.1. Deliberação: aperfeiçoem os controles dos gastos com alimentação, a fim de corrigir distorções observadas com o ressarcimento de despesas ilegais ou suspeitas, tais como bebidas alcóolicas, refeições de terceiros.

2.6.2. Situação que levou à proposição da deliberação

118. Foram observadas distorções de utilização, tais como ressarcimentos de despesas ilegais (bebidas alcóolicas e refeições de terceiros) ou suspeitas de abusos ou excessos incompatíveis com a moralidade e legitimidade da natureza da despesa (peça 2, p. 20).

2.6.3. Providências adotadas pela CD

119. Os procedimentos de controle e conferência dos comprovantes de despesa relativos a esse item de gastos foram aprimorados da seguinte forma (peça 18, p. 4):

a) o sistema CotasNet verifica se o valor do documento se encontra na média dos últimos 12 meses para o fornecedor e o tipo de despesa, apresentando um sinal de alerta se o valor ultrapassar a média;

b) por meio da ferramenta de geolocalização, o sistema fornece informações sobre a existência de outras solicitações de reembolso do parlamentar para o mesmo item de despesa no mesmo dia, e, também, informações sobre a presença do parlamentar às sessões da Câmara, de forma a possibilitar verificar o consumo de alimentação em outras unidades da Federação no mesmo dia;

c) aprimoramento da rotina de glosas de despesas, tais como, bebidas alcóolicas, gorjetas e refeições para terceiros.

2.6.4. Análise

120. Os gráficos e a tabela a seguir mostram tendência de queda nessas despesas a partir do ano de 2015.

Tabela 22 – Total de despesas com alimentação ressarcidas por meio da CEAP entre 2009 e 2022 e respectivos percentuais em relação à despesa total

Ano	%GT Despesa VP	Despesa VP	%GT Despesa nominal	Despesa nominal
2022	1,06%	R\$ 300.899,40	1,66%	R\$ 294.293,33
2021	2,89%	R\$ 820.284,06	4,21%	R\$ 745.919,22
2020	1,38%	R\$ 390.822,06	1,84%	R\$ 326.090,64
2019	5,57%	R\$ 1.583.194,26	7,22%	R\$ 1.278.900,06
2018	4,11%	R\$ 1.167.724,91	5,13%	R\$ 908.141,11
2017	6,22%	R\$ 1.768.365,11	7,50%	R\$ 1.328.063,21
2016	8,43%	R\$ 2.394.596,81	9,81%	R\$ 1.738.375,52
2015	11,18%	R\$ 3.176.931,55	11,97%	R\$ 2.120.197,09
2014	8,61%	R\$ 2.447.662,41	8,46%	R\$ 1.498.239,71
2013	11,02%	R\$ 3.132.352,99	10,19%	R\$ 1.804.260,87
2012	10,12%	R\$ 2.877.029,71	8,80%	R\$ 1.558.547,76
2011	12,52%	R\$ 3.557.832,14	10,33%	R\$ 1.829.632,02
2010	10,62%	R\$ 3.019.199,54	8,22%	R\$ 1.455.186,71
2009	6,28%	R\$ 1.783.567,77	4,67%	R\$ 826.717,00
	0,00%	R\$ 426,70	0,00%	R\$ 207,36
Total	100,00%	R\$ 28.420.889,41	100,00%	R\$ 17.712.771,61

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos da CD

121. Os controles implementados pela CD descritos no § 118 podem ser considerados adequados para o tratamento das distorções observadas no ressarcimento deste item de despesa. Propõe-se, assim, considerar implementada a recomendação contida no item 9.1.6 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário.

2.6.5. Providências adotadas pelo SF

122. Conforme informação do SF, essa recomendação já é adotada no âmbito do sistema de verificação e análise dos documentos no órgão gestor da CEAPS. No caso específico de refeições, não são efetuados ressarcimentos de bebidas alcoólicas, proibida na norma regulamentadora da CEAPS (peça 21, p. 23-25).

123. No que diz respeito a refeições de terceiros, o APS 10/2011 não previa o ressarcimento de despesas com alimentação de terceiros. Ao revogá-lo, o APS 5/2014 introduziu o inciso IX ao artigo 3º, in verbis:

IX - alimentação, ressalvadas bebidas alcoólicas do parlamentar ou de terceiros, quando em compromisso de natureza política, funcional ou de representação parlamentar, ressalvados os de caráter eleitoral, observado o § 6º do art. 6º.

124. Até o advento do APS 5/2014, o órgão gestor da CEAPS, quando o parlamentar apresentava uma nota fiscal referente à despesa com alimentação, aferia a identificação na nota fiscal de todas as pessoas beneficiadas, uma vez que à época só era possível o ressarcimento com alimentação do parlamentar e de servidores. Tal procedimento sustentava-se na interpretação extraída da conjugação dos arts. 3º e 6º da norma:

Art. 3º A CEAPS destina-se ao ressarcimento das despesas efetuadas com:

III - locação de meios de transporte e serviço de taxi destinados à locomoção dentro do território nacional, hospedagem e alimentação do parlamentar ou de servidores comissionados e efetivos lotados em seu gabinete; (Redação dada pelo Ato do Primeiro-Secretário 19/2014)

Art. 6º A solicitação de ressarcimento será formalizada pelo Senador mediante o preenchimento e assinatura do requerimento padrão, contendo:

§ 5º Quando a CEAPS for usada por servidores ocupantes de cargo em comissão ou efetivo do gabinete parlamentar, o pedido de ressarcimento deverá ser apresentado contendo a discriminação, por escrito, do nome, matrícula e cargo do servidor. Não

havendo discriminação, haverá presunção de que a cota não foi utilizada por servidor. (Redação dada pelo Ato do Primeiro Secretário nº 19/2014)

125. Com o acréscimo do inciso IX à norma, o órgão gestor passou a entender que a nota fiscal apresentada pelo parlamentar com mais de uma refeição, sem a identificação de servidores, dizia respeito ao parlamentar e às terceiras pessoas de que trata o inciso, sem haver a necessidade de identificação dos terceiros. Essa interpretação emerge da leitura do § 5º do art. 6º, que não exige expressamente a identificação de terceiros.

126. A Safin recomendou ao SF a alteração no texto do inc. IX, do art. 3º, do APS 5/2014, para a identificação de terceiros nos pedidos de ressarcimento de despesas com alimentação.

2.6.6. Análise

127. Como se viu anteriormente, por questões de viabilidade técnica no tratamento dos dados disponibilizados no site de transparência da CEAPS do SF, as despesas com alimentação ressarcidas tiveram de ser agregadas com as de com locomoção, hospedagem, combustíveis e lubrificantes.

Tabela 23 – Total de despesas com alimentação, locomoção, hospedagem, combustíveis e lubrificantes ressarcidas por meio da CEAPS entre 2009 e 2022 e respectivos percentuais em relação à despesa total

ANO	%GT Despesa VP	Despesa VP	%GT Despesa nominal	Despesa nominal
2022	1,83%	R\$2.193.895,89	2,88%	R\$2.142.622,66
2021	4,13%	R\$4.956.856,17	6,02%	R\$4.481.746,07
2020	3,58%	R\$4.299.129,14	4,82%	R\$3.589.103,72
2019	4,59%	R\$5.512.814,00	5,98%	R\$4.451.860,48
2018	6,02%	R\$7.227.913,51	7,55%	R\$5.620.092,84
2017	6,41%	R\$7.699.260,66	7,76%	R\$5.781.783,44
2016	6,78%	R\$8.145.201,65	7,94%	R\$5.916.160,99
2015	6,99%	R\$8.391.760,64	7,53%	R\$5.604.242,89
2014	6,77%	R\$8.134.918,57	6,69%	R\$4.983.816,95
2013	8,26%	R\$9.923.074,79	7,67%	R\$5.712.907,60
2012	9,40%	R\$11.287.538,78	8,22%	R\$6.123.928,37
2011	9,31%	R\$11.181.130,95	7,75%	R\$5.768.470,47
2010	7,60%	R\$9.131.087,90	5,92%	R\$4.408.138,30
2009	8,56%	R\$10.286.477,72	6,34%	R\$4.724.795,17
2008	9,77%	R\$11.737.790,94	6,93%	R\$5.158.631,74
Total	100,00%	R\$120.108.851,28	100,00%	R\$74.468.301,69

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados abertos do SF

128. O Gráfico 30 e a tabela 23 mostram uma redução nos gastos dessas rubricas partir de 2013, ano em que representou 8,26% das despesas totais, até atingir 4,59% em 2019, o que sugere uma tendência.

129. Considerando-se as informações trazidas pelo SF e a tendência de redução neste item de despesa, propõe-se recomendar ao SF acolher a sugestão feita pela Safin/SF, de alteração no texto do inc. IX, do art. 3º, do APS 5/2014, para a identificação de terceiros nos pedidos de ressarcimento de despesas com alimentação, e considerar implementada a recomendação constante no item 9.1.6 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário.

2.7. Item 9.1.7 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário

2.7.1. Deliberação: exijam que os ressarcimentos a título de divulgação da atividade parlamentar sejam amparados na demonstração da publicidade ou divulgação realizada, e avaliem seu caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas, de forma que esses valores não sejam revertidos à promoção pessoal de parlamentares

2.7.2. Situação que levou à proposição da deliberação

130. Na representação formulada pelo MPTCU em razão da elevada utilização de verbas pelos deputados federais para esse tipo de despesa (TC 007.109/2007-0), foram suscitadas questões relacionadas à legalidade, à impessoalidade e à moralidade desses gastos; a eventual ilicitude de ser objeto de custeio público a divulgação da atuação individual dos parlamentares; e questionada a legalidade da própria existência de uma rubrica para indenização com tal finalidade, especialmente em vista de que, embora sob a justificativa de propagar sua atuação para a população que representa, o uso mais perceptível da referida verba é a autopropaganda ou enaltecimento pessoal do deputado, mediante a compra do espaço na mídia às expensas do contribuinte para projetar sua imagem política (peça 2, p. 11).

2.7.3. Providências adotadas pela CD

131. Não foi informada nenhuma medida relacionada com esta recomendação

2.7.4. Providências adotadas pelo SF

132. A despesa com divulgação da atividade parlamentar está prevista no APS 5/2014, da seguinte forma:

Art. 3º A CEAPS destina-se ao ressarcimento das despesas efetuadas com:

VII - divulgação da atividade parlamentar, exceto nos cento e oitenta dias que antecedem à data das eleições de âmbito federal, estadual e municipal, quando candidato; (Redação dada pelo Ato do Primeiro-Secretário 9/2014)

133. Não haveria espaço para exigência da demonstração da publicidade ou divulgação realizada pelo parlamentar, tampouco para avaliação do seu caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas. Tal recomendação dependeria de alteração normativa, cabendo aos órgãos diretivos da Casa a avaliação da oportunidade e conveniência de adotá-la (peça 21, p. 25).

134. Quanto à parte final da recomendação, no sentido de que os valores não sejam revertidos à promoção pessoal de parlamentares, argumentou-se que o APS 5/2014 reserva ao senador a responsabilidade pela conformidade dos gastos com a CEAPS com o exercício do mandato parlamentar e a previsão normativa exige declaração expressa do parlamentar de conformidade da despesa com a natureza do mandato, que se vincula aos princípios da boa fé objetiva e da presunção de veracidade que emana dos atos administrativos.

2.7.5. Análise

135. A ausência de critérios objetivos para a avaliação das situações em que divulgações de caráter educativo, informativo, de orientação social ou prestação de contas dos parlamentares aos eleitores ultrapassariam o interesse coletivo, adentrando na esfera da mera promoção pessoal, torna a aplicação dessa recomendação de difícil implementação e sem garantias contra interpretações que poderiam se revelar casuais.

136. Além disso, tendo-se em vista que a questão também foi tratada no item 2.2 deste relatório, no qual foi sugerida a continuidade do monitoramento do item 9.1.2 do acórdão monitorado para ambas as Casas, e, considerando o disposto no do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, caput, propõe-se, com fundamento no item 63.3 dos Padrões de Monitoramento, Anexo da Portaria-Segecex 27/2009, considerar insubsistente a deliberação contida no item 9.1.7 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, Ministro Walton Alencar Rodrigues.

2.8. Item 9.1.8 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário

2.8.1. Deliberação: revejam os procedimentos atualmente adotados para, observado método amostral, aferir a adequação das despesas a serem ressarcidas e correspondente conformidade com as rubricas a que se referem

2.8.2. Situação que levou à proposição da deliberação

137. As casas legislativas atribuem as responsabilidades pelo conteúdo, licitude ou legitimidade dos gastos ressarcidos por meio da CEAP/CEAPS aos parlamentares, que se aproveitam da natureza dos controles e das regras flexíveis e apresentam notas/recibos com gastos que levantam suspeitas de irregularidades, desarrazoabilidade ou ilegitimidade sob o entendimento do homem médio (peça 2, p. 16).

2.8.3. Providências adotadas pela CD

138. Foi informada:

a) implementação de funcionalidade no sistema Cotasnet para a busca automática dos dados e da imagem das notas fiscais eletrônicas que permite a consulta automatizada às bases de dados das Secretarias de Fazenda dos Estados, no tocante às Notas Fiscais ao Consumidor Eletrônicas (NFCE's) (peça 18, p. 3);

b) implementação de consulta no sistema Cotasnet à situação cadastral do CNPJ das empresas na base de dados da Receita Federal desde o início de 2020. A consulta permite o acesso ao cadastro dos prestadores de serviço e a visualização, no momento da conferência dos comprovantes de despesa, da situação atual da empresa (ativa, inapta, suspensa ou extinta) e possibilita verificar a compatibilidade da atividade econômica das empresas emitentes dos documentos fiscais com os serviços prestados ou os bens fornecidos aos parlamentares, objeto das solicitações de reembolso (peça 18, p. 4).

2.8.4. Providências adotadas pelo SF

139. O SF informou que os gastos com as CEAPS são registrados em sistema próprio, que elenca as rubricas previstas no APS 5/2014. Além da conferência feita pelos servidores encarregados dessa análise os reembolsos são submetidos à conformidade de registro de gestão, procedimento previsto pela Instrução Normativa 6/2007, da Secretaria do Tesouro Nacional.

2.8.5. Análise

140. Em que pese a finalidade institucional da CEAP/CEAPS, têm sido recorrente matérias abordando o uso indevido dos seus recursos, constantes as reclamações da sociedade sobre o assunto e as denúncias de supostos desvios aos órgãos policiais e/ou de controle interno e externo, fato que gera esforços de apuração com elevado custo público, mas de baixa efetividade.

141. Por outro lado, os normativos que disciplinam o uso das cotas e a sua sistemática de controle precisam garantir aos membros das casas legislativas autonomia

para decidirem como e onde aplicarem esses recursos no exercício dos seus mandatos e por isso devem permitir flexibilidade na realização dos gastos.

142. Assim, exatamente dessa flexibilidade dada à execução das despesas para posterior ressarcimento por meio da CEAP/CEAPS é que surgem os maiores riscos associados à modalidade de execução de despesas, pois somente podem existir controles a posteriori, implementados por meio de controles administrativos.

143. Em inspeção promovida para verificar a rotina de processamento dos pedidos de ressarcimento originados nos gabinetes dos deputados federais (TC 013.474/2009-7), autuado para instruir o TC 007.109/2007-0, foi observado pela equipe que o controle e a fiscalização dos gastos à conta da Ceap seguiam os normativos internos e eram realizados a contento no tocante aos aspectos fiscais e contábeis da documentação apresentada, não podendo ser aprofundados em virtude da quantidade significativa de documentos apresentados pelos parlamentares, o que tornava impossível e contraproducente o exame minudente e/ou de idoneidade de cada um deles (peça 2, p. 17).

144. Assim, exigir das unidades de controle e fiscalização internas conferências mais detalhistas ou que adentrem amplamente ao mérito das despesas tenderá a apenas agravar sua situação operacional e a transferir a elas o ônus por eventual negligência, desconhecimento ou má-fé dos próprios parlamentares, dos seus contratados ou de seus gabinetes. Além disso, despesas de pequeno vulto podem não justificar o custo/benefício de controles mais expressivos.

145. Portanto, entende-se ser uma maneira mais efetiva para se mitigar os riscos associados à execução de despesas públicas por meio da CEAP/CEAPS a divulgação transparente desses gastos para o devido controle social, que, por sua vez, encontra obstáculos tanto nas páginas de transparência da CD quanto do SF devido à maneira com que os dados são apresentados, dificultando ou mesmo impossibilitando a transformação desses dados em informações inteligíveis e úteis ao cidadão comum.

146. Por exemplo, foi identificado no sistema de entradas de dados que alimenta a página de transparência da CEAP da CD grande volume de informações incorretas ou insuficientes. Nas tabelas “tbl_D_Fornecedor” e “tbl_D_Fornecedor_detalhe”, precisaram ser identificados pela equipe todos os fornecedores sem CNPJ que eram identificáveis pelo campo de nome, e todos os CNPJ e CPF tiveram acrescidos os nomes oficiais existentes na base da Receita Federal, visto que frequentemente os nomes atribuídos pelos operadores do sistema de CEAP eram abreviados, tinham variações ou continham incorreções. Ainda assim, muitas incorreções foram insuperáveis, tais como mais de 139 mil ocorrências do trecho voado como “bsb/bsb”, que obviamente não descreve o trecho (item 2.2 do Anexo I desta instrução).

147. Ainda em relação à página de transparência da CEAP da CD, o arquivo descrito como “Dados Abertos dos demais anos anteriores”, quando baixado e descompactado, resulta em uma tabela com mais de quatro milhões de registros, o que se torna um desafio para usuários não conhecedores de tecnologia da informação, visto que os softwares comuns para análise de dados possuem limitações (o Excel não é capaz de processar mais de 1,048 milhões de registros) (item 2.1 do Anexo I desta instrução).

148. Na página de transparência do SF observou-se que alguns arquivos CSV portavam o seguinte defeito: quando o texto de descrição da despesa tem mais de 255 caracteres, ocorre uma quebra de linha indevida para as regras do formato CSV, continuando o mesmo registro de dados na linha seguinte. Por essa razão, foi desenvolvido o programa de correção, que resulta no arquivo ceaps_total.csv, com todos

os dados consolidados e corrigidos em um único arquivo (item 1 do Anexo II desta instrução).

149. Contudo, não seria possível proceder a uma análise detalhada e consequente proposição de melhoria nas páginas de transparência da CEAP e CEAPS com base nas informações até aqui produzidas, mesmo porque tal objeto não se coaduna com o escopo e natureza do presente relatório.

150. Assim, entende-se ser necessário a realização de inspeção com o objetivo de coletar dados e informações adicionais acerca dos processos de trabalho, rotinas e controles administrativos estruturados de modo a validar os atos administrativos que suportam a execução de despesas públicas por meio da CEAP/CEAPS, assim como os processos e rotinas administrativas criados para inserir tais dados e/ou informações nas respectivas páginas de transparência a fim de que possam ser encaminhadas às UJs recomendações efetivas para o aprimoramento destas e o consequente controles social dessas despesas públicas.

151. Ante o exposto, propõe-se tornar insubsistente a recomendação contida no item 9.1.8 do acórdão monitorado e dar-lhe a seguinte redação: “revejam os procedimentos atualmente adotados na divulgação das despesas ressarcidas por meio da CEAP/CEAPS com o fim de lhes conferir a transparência necessária ao seu efetivo controle social” e autorizar a realização de fiscalização do tipo inspeção na CD e no SF.

2.9. Outros aprimoramentos dos normativos regulamentadores do uso da CEAP/CEAPS

152. A CD relatou alterações no Ato da Mesa 43/2009 que não são específicos a este monitoramento, mas que merecem ser mencionadas (peça 18, p. 5):

a) o Ato da Mesa 102/2019 vedou a aquisição de bens ou serviços, pelo parlamentar, servidor da CD, em exercício ou até seis meses após sua exoneração ou desligamento, independentemente do quadro ou categoria que integre ou que tenha integrado;

b) o Ato da Mesa 133/2020 vedou o reembolso de despesa com a aquisição ou a contratação de serviços utilizados em benefício de contas em sites, redes sociais ou plataformas digitais que resultem em monetização, lucro, rendimento, patrocínio ou receita de qualquer espécie em favor do respectivo parlamentar ou de terceiros.

3. ANÁLISE DOS PROCESSOS APENSOS AO TC 028.317/2016-5

A seguir serão analisados os processos apensados ao TC 028.317/2016-5 ainda pendentes de deliberação quanto ao mérito.

As peças, quando referenciadas, dizem respeito à numeração dos respectivos processos.

3.1. TC 026.136/2020-1 – Representação

153. Tratou de denúncia formulada por pessoa jurídica contra gastos executados por senadores e deputados federais mediante a utilização de recursos das cotas parlamentares da rubrica serviços de consultoria jurídica, para a contratação de advogados ou escritórios sob critérios arbitrários e que seriam patronos dos parlamentares, o que configuraria relação entre credores e devedores.

3.1.1. Histórico

154. A inicial, subscrita pelo Subprocurador-Geral do MPTCU, reproduz reportagem veiculada pelo portal de “o Estado de São Paulo – Estadão” em 12/7/2020, na qual se noticiou a utilização de recursos de “verbas de gabinete” por deputados federais da base de governo e da oposição, para o pagamento de empresas especializadas na

criação de conteúdo digital para gerir canais monetizados por visualizações no “YouTube” (<https://politica.estado.com.br/noticias/geral,verba-de-gabinete-eusada-para-lucrar-na-internet,70003361339>).

155. Foi verificado que a direção da Câmara havia vetado o uso da CEAP para a realização de pagamentos a empresas especializadas na criação de conteúdo digital a fim de gerir canais monetizados por visualizações no Youtube por meio do Ato da Mesa Diretora 133/2020.

156. Não obstante, foi requerido ao órgão que encaminhasse as prestações de contas e os processos de reembolsos dos parlamentares que pagaram pela criação de conteúdo digital com recursos da Ceap, cujos canais teriam sido monetizados por visualizações no Youtube; os processos instaurados para apurar esses fatos; e os controles administrativos instituídos ou a instituir para verificar a conformidade do uso da verba, após a institucionalização do § 19 do Ato da Mesa 133/2020 (peça 6).

157. Os parlamentares apresentaram como comprovantes dos gastos efetuados com as cotas apenas notas fiscais ou recibos, acompanhados do requerimento padrão por eles assinado, no qual declaram inteira responsabilidade pelo objeto contratado, atestam que o material ou serviço foi recebido e que a documentação apresentada é autêntica e legítima.

158. Os gestores da UJ alegam que caberia à CD apenas avaliar os documentos no que respeita à sua regularidade fiscal e contábil, não adentrando a verificações sobre o conteúdo ou a compatibilidade das despesas com a legislação, vez que os próprios Atos de Mesa que estipularam e disciplinaram a utilização das cotas especificam que os comprovantes apresentados para reembolso devem ser verificados pelas unidades internas somente contabilmente, sem avaliações de mérito.

159. Alegam também limitações à verificação da fidedignidade das informações contidas nos documentos comprobatórios apresentados, pois, cumpridas formalidades contábeis e fiscais, devem ser aceitos como verídicos pela CD, corroborados somente pela declaração formal dos parlamentares beneficiários (peça 13).

160. O Acórdão prolatado, 965/2021-TCU–Plenário, conheceu da representação para considerá-la parcialmente procedente.

3.1.2. Análise

161. Foi requerido em diligência nos autos à CD que encaminhasse as prestações de contas e os processos de reembolsos dos parlamentares que pagaram pela criação de conteúdo digital com recursos da Ceap e os processos instaurados com o objetivo de apurar esses fatos (peça 6).

162. A CD relatou não ser possível o envio do material requisitado tendo em vista que, no processo de ressarcimento de despesas com divulgação da atividade parlamentar, não é comum ocorrer a especificação da plataforma de publicação, tampouco seu caráter monetizado, pois o Ato da Mesa 43/2009, que regulamenta o uso da Ceap, prevê que a comprovação da despesa com divulgação da atividade parlamentar dê-se por apresentação de nota fiscal.

163. Quanto a processos instaurados para apurar os fatos narrados na representação, destaca que não compete às unidades administrativas subordinadas à Diretoria-Geral a apuração ética-disciplinar de condutas atribuídas a parlamentares, cuja competência caberia à Corregedoria e ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, sendo que, de acordo com o Ato da Mesa 43/2009, tais unidades podem executar apenas o controle da regularidade fiscal e contábil dos documentos comprobatórios apresentados,

cabendo exclusivamente ao deputado responsabilizar-se pela compatibilidade entre o objeto do gasto e a legislação, fato que atesta mediante declaração escrita - art. 4º, § 10 (peça 11, p. 4).

164. *Como praxe, as apurações das supostas irregularidades cometidas por parlamentares com a utilização de recursos das cotas, para fins de constatação de infração administrativa e eventual ressarcimento ao erário têm baixa probabilidade de apuração fática e ressarcimento.*

165. *A constatação de ilícitos civis e penais, requereria prévio levantamento de tais infrações pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) ou Ministério Público Federal (MPF) previamente a eventual atuação do TCU, diante das informações disponíveis, situações descritas e elementos constantes nestes autos.*

166. *Dessa forma, propõe o encaminhamento destes autos à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para a adoção das providências que entender cabíveis.*

3.2. TC 009.588/2021-3 – Denúncia

167. *Tratou de denúncia formulada por pessoa jurídica contra gastos executados por senadores e deputados federais mediante a utilização de recursos das cotas parlamentares da rubrica serviços de consultoria jurídica, para a contratação de advogados ou escritórios sob critérios arbitrários e que seriam patronos dos parlamentares, o que configuraria relação entre credores e devedores.*

3.2.1. Histórico

168. *O denunciante alega que o Poder Legislativo dispõe de Consultoria Legislativa, como órgão de consultoria e assessoramento institucional aos deputados, à mesa, às comissões permanentes e temporárias e à administração da Câmara dos Deputados, composta por equipe multidisciplinar de consultores selecionados em concurso público de provas e títulos, e dividida em 22 áreas temáticas aptas a subsidiar tecnicamente todas as fases do processo legislativo e da atividade parlamentar, incluindo a consultoria jurídica. Além disso, a CD ainda disponibilizaria sua procuradoria jurídica para a defesa da imagem e da honra tanto da Casa quanto dos parlamentares que a compõem. Portanto, fora dessas hipóteses, restaria difícil imaginar a possibilidade de os parlamentares valerm-se de verba indenizatória, para a contratação de advogados.*

169. *Todavia os parlamentares do Congresso Nacional arregimentam advogados de forma precária, sob critérios arbitrários e indicações, burlando os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade. Na Câmara dos Deputados, apenas na atual legislatura, já teriam sido gastos cerca de R\$ 20 milhões com essas consultorias jurídicas. Na legislatura anterior teriam passado dos R\$ 86 milhões. No Senado, de fevereiro de 2019 até fevereiro de 2020, os parlamentares teriam sido ressarcidos em cerca de R\$ 6 milhões.*

170. *Mais grave do que a contratação desses profissionais por verba indenizatória sem formalidade e respeito à impessoalidade, seria o pagamento de advogados ou escritórios que são patronos dos parlamentares, o que configuraria relação entre credores e devedores. Em prévio levantamento teriam sido encontrados 28 deputados e uma senadora que arregimentaram seus advogados para que fizessem trabalhos de consultoria jurídica recebendo pagamentos por meio da Ceap (peça 7).*

171. *Assim, a finalidade das cotas é de prover aos parlamentares consultorias, assessoria, pesquisas e trabalhos técnicos, a título de apoio ao exercício dos mandatos.*

Consoante a denúncia estaria sendo contratados e pagos serviços advocatícios, inclusive para defesa de causas particulares.

172. *Dos elementos de evidência apresentados consta o pagamento de advogados, supostamente com os recursos de Ceap, para patrocinar a defesa ou interesse dos parlamentares em ações de responsabilidade civil, previdenciária e/ou penal; em litígios sobre direitos e obrigações aparentemente de cunho pessoal; como acionista de pessoa jurídica; e, até mesmo, para a defesa de parentes diretos.*

173. *Parcela das ações almejam a defesa em apuração de crime eleitoral cometido pelo parlamentar ou seu partido político. A priori, não parece legítima a utilização da Ceap para custear tal defesa judicial ou administrativa, pois implica, diretamente, que o parlamentar comete crime eleitoral a fim de ganhar vantagem e vitória no pleito eleitoral e, posteriormente, o cidadão arca com a sua defesa no processo de apuração e responsabilização judicial, eleitoral ou administrativa, eis que custeada com as verbas da Ceap ou Ceaps.*

174. *Por fim, parte das ações dizem respeito a não apresentação de prestações de contas pelos partidos políticos, incluindo diretórios estaduais, ou ausência de comprovação regular das contas eleitorais ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ou aos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE). Aqui também, transparece haver casos de os deputados estarem custeando a defesa judicial do partido e diretórios com recursos individuais da cota.*

175. *Todavia, as normas e controles da Câmara e do Senado para o uso das cotas são generalistas, apenas autorizando os gastos nas rubricas que citam e prevendo a comprovação da regularidade das despesas mediante declaração de legitimidade fornecida pelo parlamentar e apresentação da nota fiscal correspondente, a qual é examinada tão somente quanto aos critérios de conformidade fiscal. Assim, não há nenhuma avaliação quanto ao conteúdo, pertinência ou regularidade da despesa, nem os normativos e procedimentos atuais preveem que isso seja feito. Toda legitimidade sobre o conteúdo dos produtos é responsabilidade exclusiva do parlamentar, não cabendo às áreas técnicas das Casas aferir nem mesmo a entrega efetiva dos materiais/serviços relatados.*

176. *Portanto, em primeiro lugar, pelas regras atuais de concessão, fiscalização e ressarcimento das cotas, não existe a especificação detalhada dos serviços que foram contratados, executados e/ou entregues ao parlamentar, e para os quais ele está requerendo ressarcimento. Em não sendo exigida descrição do produto ou serviço fornecido é quase impossível identificar quais contratações de advogados ou escritórios advocatícios, sob a rubrica “consultorias e trabalhos técnicos” estão sendo utilizados, na verdade, para a defesa de interesses pessoais do parlamentar, diretórios ou partidos políticos, conforme sugerido pelo denunciante.*

177. *O Acórdão prolatado, 1077/2021-TCU-Plenário, conheceu da denúncia.*

3.2.2. Análise

178. *Da mesma forma que o item anterior, a constatação de ilícitos civis e penais, requereria prévio levantamento de tais infrações pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) ou Ministério Público Federal (MPF) previamente a eventual atuação do TCU, diante das informações disponíveis, situações descritas e elementos constantes nestes autos.*



179. Dessa forma, propõe o encaminhamento destes autos à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para a adoção das providências que entender cabíveis.

3.3. TC 013.182/2021-8 – Denúncia

180. Tratou de denúncia autuada a partir de petição encaminhada por meio do Sistema de Autuação de Representações e Denúncias, serviço disponibilizado à sociedade no portal do Tribunal de Contas da União (TCU) na Internet. O denunciante se apresenta na condição de diretor(a)-presidente de organização não governamental dedicada à fiscalização dos gastos públicos.

3.3.1. Histórico

181. Mediante o trabalho de voluntários e robô, teriam sido examinadas as despesas com combustíveis e lubrificantes de 104 deputados federais em 2019 e 2020. Tais despesas são objeto de ressarcimento por parte da Administração da Câmara dos Deputados, no âmbito da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (Ceap).

182. Segundo o documento, teriam sido examinadas 1.863 notas fiscais eletrônicas (NF-e), em valores iguais ou maiores que R\$ 1.000,00, emitidas em 2019 e 2020. O trabalho apontou que as quantidades, valores, frequências, datas, emitentes, clientes e veículos teriam fugido àquilo que seria logicamente possível. Os achados constituiriam indícios de que muitas das notas fiscais eletrônicas teriam sido emitidas a pedido dos gabinetes dos parlamentares, em valores frequentemente exatos. O objetivo teria sido o recebimento do ressarcimento em seu limite máximo – R\$ 6.000,00 por mês para cada deputado.

183. A denúncia também aponta que muitas das NF-es referenciariam notas fiscais ao consumidor eletrônicas (NFC-e) cuja soma seria inferior ao valor das NF-es. Os fiscos estaduais permitiriam às empresas a emissão de NF-e com código que as isenta de pagar impostos. Contudo, a soma dos valores das NFC-es deve corresponder ao valor da NF-e. Do contrário, a prática constituiria fraude aos fiscos estaduais.

184. Segundo a denúncia, a Câmara dos Deputados deveria exigir a apresentação apenas da NFCe, com a identificação do consumidor, placa do veículo e quilometragem. Ou até mesmo extinguir essa rubrica, tendo em vista que, com o advento de novos recursos tecnológicos de comunicação, o deslocamento de parlamentares e assessores não mais seria uma necessidade imperativa (peça 3, p. 9).

185. O denunciante pede ao TCU que apure cada um dos casos apresentados, aplique sanções aos envolvidos e recomende à Câmara dos Deputados que altere suas normas internas (peça 3, p. 13). Por fim, pede seu ingresso no processo na condição de interessado(a) (peça 3, p. 1).

186. O Acórdão prolatado, 1081/2022-TCU–Plenário, conheceu da denúncia.

3.3.2. Análise

187. Ainda as divergências das quantidades, valores, frequências, datas, emitentes, clientes e veículos em relação ao que seria logicamente possível constituam sinalizadores no sentido de existirem irregularidades, eles, por si só, não são provas do não fornecimento dos produtos e/ou serviços ditos como contratados pelos parlamentares. Mesmo na hipótese de crimes de peculato (art. 312, Código Penal), a esfera de identificação fugiria às competências e instrumentos deste tribunal.

188. A constatação de ilícitos civis e penais, requereria prévio levantamento de tais infrações pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) ou Ministério Público Federal



(MPF) previamente a eventual atuação do TCU, diante das informações disponíveis, situações descritas e elementos constantes nestes autos.

189. Dessa forma, propõe o encaminhamento destes autos à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para a adoção das providências que entender cabíveis.

3.4. TC 013.291/2021-1 – Representação

190. Cuidou de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, requerendo que o Tribunal adote medidas tendentes a investigar possíveis fraudes ocorridas no âmbito da Câmara dos Deputados, relacionadas à aquisição ilegal de veículos por deputados, custeada com recursos públicos originários da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar – Ceap, mediante a simulação de contrato de locação de veículo firmado com empresa locadora gerida por servidor daquela Casa Legislativa.

191. De acordo com a representação, baseada em matéria jornalística publicada em 24/4/2021 pela revista CNN Brasil (<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/04/24/deputado-consta-comodono-decarro-que-alugou-com-verba-publica-durante-mandato>), durante o segundo mandato entre 2015 e 2019, o então Deputado Federal Laerte Bessa (PR-DF) teria alugado com verbas originárias da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar – Ceap, um veículo do qual era proprietário.

3.4.1. Histórico

192. Além da suposta conduta indevida do deputado Laerte Bessa a conduta do servidor da câmara, que intermediou a operação ilegal e fraudulenta, segundo matéria jornalística reproduzida pelo sítio (<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/04/24/-servidor-e-suspeito-de-operar-ilegalmente-locadora-de-carros-na-camara-ele-nega>), seria, segundo mensagens por ele expedidas e reveladas na reportagem, o operador de fato da empresa de locação de veículos.

193. Etribado nessas informações, o representante vislumbra que a esposa do Sr. Idelfonso Salmito conste formalmente como proprietária e dirigente da empresa apenas para burlar impedimento legal dirigido a servidor público, exatamente para evitar o tipo de conduta ora denunciado. De acordo com o art. 117, X, da Lei 8.112/1990, "o servidor público é proibido de "participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comandatário".

194. Aparentemente, não só burlou o impedimento como possivelmente criou empresa de fachada com o objetivo de alcançar finalidades distintas dos seus propósitos registrados, qual seja, o de proporcionar a aquisição de veículos particulares custeada com recursos públicos, acumulando, além de ganhos imorais e indevidos para ele e para terceiros, ilícitos de diversas naturezas.

195. Considerando a alegação prestada à reportagem, no sentido de que os sistemas administrativos da Câmara supostamente impediriam a locação de um mesmo veículo por períodos tão longos – suficientes até mesmo para gerar valores bastantes para financiar sua compra –, conclui o representante pela suspeita de ação coordenada com a participação de outros servidores para a perpetração da fraude, o que também requer apuração pelo TCU.

196. O Acórdão prolatado, 3325/2022-TCU–1ª Câmara, conheceu da representação.

3.4.2. Análise

197. O teor da representação assemelha-se ao do item 3.3 desta instrução. Do mesmo modo, a constatação de ilícitos civis e penais, requereria prévio levantamento de tais infrações pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) ou Ministério Público Federal (MPF) previamente a eventual atuação do TCU, diante das informações disponíveis, situações descritas e elementos constantes nestes autos.

198. Dessa forma, propõe o encaminhamento destes autos à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para a adoção das providências que entender cabíveis.

3.5. TC 026.235/2021-8 – Representação

199. Cuidou de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Câmara dos Deputados (CD), relacionadas a possível utilização indevida da cota para o exercício de atividade parlamentar (Ceap) pelo deputado federal Daniel Lúcio da Silveira na contratação da empresa Marlon Teixeira de Castro (peça 1).

3.5.1. Histórico

200. Na inicial, a Procuradoria da República no município de Petrópolis/RJ aduz que a empresa contratada (Marlon Teixeira de Castro, CNPJ 30.062.057/0001-86) para a prestação de serviço de acompanhamento de redes sociais e do site do deputado Daniel Silveira aparentemente nunca emitira nota fiscal em períodos anteriores a 26/10/2020, não obstante sua data de constituição em 28/3/2018, bem como que as duas primeiras notas fiscais foram emitidas pela empresa no mesmo dia (26/10/2020), com poucos minutos de diferença e se referem a períodos retroativos, relativos a serviços que teriam sido prestados em agosto e setembro de 2020 (peça 1, p. 2). 7. Ademais, no endereço da empresa cadastrado junto à Receita Federal do Brasil aparentemente há um imóvel residencial, sem qualquer referência à empresa. Por fim, consta que o responsável pela empresa, não obstante tenha percebido nos meses de agosto de 2020 a março de 2021 a quantia mensal de R\$ 7.000,00 conforme notas fiscais emitidas por serviços prestados ao deputado federal, recebeu auxílio emergencial do governo federal.

201. O valor envolvido na representação abrange o período de fevereiro de 2019 a junho de 2021, totalizando a quantia de R\$ 123.000,00 (peça 1, p. 59).

202. O Acórdão prolatado, 1086/2022-TCU-1ª Câmara, conheceu da representação.

3.5.2. Análise

203. Ainda que divergências de localização, carência de publicidades, constituições recentes, emissão de notas fiscais sequenciais, entre outros fatos observados, possam constituir importantes sinalizadores no sentido de existirem irregularidades, eles, por si só, não são provas da não existência das empresas.

204. A constatação de ilícitos civis e penais, requereria prévio levantamento de tais infrações pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) ou Ministério Público Federal (MPF) previamente a eventual atuação do TCU, diante das informações disponíveis, situações descritas e elementos constantes nestes autos.

205. Dessa forma, propõe o encaminhamento destes autos à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para a adoção das providências que entender cabíveis.

3.6. TC 043.180/2021-3 – Representação

206. Tratou de denúncia autuada a partir de petição encaminhada por meio do Sistema de Autuação de Representações e Denúncias, serviço disponibilizado à sociedade



no portal do Tribunal de Contas da União (TCU) na Internet. O denunciante se apresenta na condição de diretor-presidente de organização não governamental dedicada à fiscalização dos gastos públicos.

3.6.1. Histórico

207. *Mediante o trabalho de voluntários e robô, teriam sido examinadas as despesas com combustíveis e lubrificantes de 11 senadores em 2019 e 2020. Tais despesas são objeto de ressarcimento por parte da Administração do Senado Federal, no âmbito da cota para o exercício da atividade parlamentar dos senadores (CEAPS).*

208. *Segundo o documento, teriam sido examinadas 203 notas fiscais eletrônicas (NF-e), em valores iguais ou maiores que R\$ 500,00, emitidas em 2019 e 2020, e que foram objeto de ressarcimento de despesas de abastecimentos de veículos de parlamentares, secretários e assessores do Senado Federal. O trabalho apontou que parte considerável dessas notas fiscais eletrônicas ao consumidor (NFC-e) não possui a identificação do consumidor, ou foi emitida em nome de consumidores que não fazem parte do gabinete parlamentar, ou ainda, emitida em nome de empresas. 4. De acordo com o denunciante, “São dezenas de abastecimentos em um mesmo instante, centenas de litros de combustíveis de uma só vez, abastecimentos realizados em nome de terceiros e empresas, dentre outros, que demonstram grande falha no sistema de ressarcimento do Senado para despesas reembolsadas pela verba indenizatória” (peça 1, p. 1).*

209. *Segundo a denúncia, o Senado Federal deveria realizar “profunda alteração das normas internas para o uso da verba indenizatória para fins de abastecimento e lubrificação de veículos, como a exigência para que tais despesas sejam ressarcidas aos parlamentares mediante a apresentação, exclusivamente, de NFC-e, contendo o nome do parlamentar, o modelo do veículo, placa e quilometragem do veículo na hora do abastecimento, além da manutenção do termo de responsabilidade já existente” (peça 1, p. 2).*

210. *Por fim, o denunciante pediu ao TCU que apurasse cada um dos casos apresentados, aplicando sanções aos envolvidos e recomendando ao Senado Federal que altere suas normas internas (peça 1, p. 2).*

211. *O Acórdão prolatado, 1083/2022-TCU–Plenário, conheceu da denúncia.*

3.6.2. Análise

212. *De maneira uniforme ao item 3.5 desta instrução, ainda que divergências de localização, carência de publicidades, constituições recentes, emissão de notas fiscais sequenciais, entre outros fatos observados, possam constituir importantes sinalizadores no sentido de existirem irregularidades, eles, por si só, não são provas da não existência das empresas.*

213. *A constatação de ilícitos civis e penais, requereria prévio levantamento de tais infrações pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) ou Ministério Público Federal (MPF) previamente a eventual atuação do TCU, diante das informações disponíveis, situações descritas e elementos constantes nestes autos.*

214. *Dessa forma, propõe o encaminhamento destes autos à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para a adoção das providências que entender cabíveis.*

CONCLUSÃO

215. O presente relatório de monitoramento evidenciou o grau de atendimento das recomendações emanadas Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário. A Tabela 24 resume as conclusões das análises feitas em relação aos itens do relatório.

Tabela 24 – Conclusões acerca da implementação das deliberações do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário

Deliberação	Item do relatório	Conclusão
9.1.1. reduzam os valores autorizados, a título de “dispêndios globais”, mediante cotas parlamentares	2.1.4	Considerar insubsistente recomendação Acompanhar implementação de projeto corporativo de modernização da CEAP, cujo objetivo é reduzir as operações manuais de conferência de documentos fiscais reembolsáveis e ampliar a transparência e o controle social sobre essas despesas
	2.1.6	Considerar insubsistente recomendação Acompanhar o desenvolvimento do estudo técnico para avaliação dos normativos regulamentadores da CEAPS do SF
9.1.2. revejam os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar”, tendo em vista que tal ação atualmente é suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas ou pelas redes sociais, gratuitas, com o fito de restringir os gastos nessa rubrica a áreas remotas que não possuam acessos à rede mundial de computadores ou a sinais de TV ou rádio, e fixem critérios e valores máximos para esse dispêndio	2.2.4	Verificou-se que as informações nos comprovantes das despesas por meio da CEAP da CD e CEAPS do SF contêm descrições apenas genéricas, o que permite apenas a verificação formal da despesa, não adentrando no atendimento aos critérios necessários à vinculação do conteúdo à atividade parlamentar Considerar insubsistente recomendação
	2.2.6	Recomendar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, que revejam os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar” e estabeleçam mecanismos para disponibilizar as informações, nas suas respectivas páginas de transparência, necessárias à vinculação dos fatos geradores desses gastos à publicidade ou divulgação de caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas
9.1.3. revejam a manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos, haja vista a estrutura e quadros técnicos disponíveis e aptos para o fornecimento de tais serviços aos parlamentares, e definam as situações que excepcionalmente podem dar ensejo a tais dispêndios e os valores máximos a serem cobertos	2.3.4	Verificou-se que as descrições nos comprovantes das despesas ressarcidas por meio da CEAP eram genéricas, em desconformidade com o § 3º do art. 4º do Ato da Mesa 43/2009 Considerar insubsistente recomendação Expedição de determinação para que a Câmara dos Deputados regulamente a inserção das informações previstas no referido normativo nos comprovantes de despesas relativas à prestação de serviço de consultorias, assessorias e trabalhos técnicos
	2.3.6	A informação disponibilizada não é suficientemente detalhada para aferir a conformidade da despesa ao previsto no inc. V do art. 3º do Ato do Primeiro-Secretário 5/2014 Considerar insubsistente recomendação Determinar ao SF a implementação de mecanismos que assegurem a discriminação por item de serviço prestado com o respectivo valor, de forma a atender aos dispostos nos incs. V do art. 3º, VI do art. 4º e I e II do art. 6º da LAI
9.1.4. fixem valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica	2.4.4	Não se identificou a inclusão de parâmetros que estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica, conforme preconizado pela recomendação e houve registros de duplicidade de pagamentos com o mesmo fato gerador Considerar insubsistente recomendação Recomendar à Câmara dos Deputados que fixe valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleça os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica, bem como avalie duplicidade de pagamentos com o mesmo fato gerador, considerando o disposto no art. 1º do Ato da Mesa 43/2009
	2.4.6	Não se verificou pagamentos em duplicidade, nem fatos geradores da despesa em desacordo com os itens previstos pelos normativos

		vigentes do SF <i>Considerar parcialmente implementada a recomendação</i>
9.1.5. revejam os limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes;	2.5.4	Verificou-se a locação de dois automóveis no mesmo mês por determinado parlamentar, o que pode causar o reembolso de despesas superiores ao limite fixado pela alínea “b” do inc. VIII do art. 2º do Ato da Mesa 43/2009 da CD, que estabelece o limite inacumulável de R\$ 12.713,00 mensais <i>Considerar insubsistente a recomendação</i> <i>Recomendar à Câmara dos Deputados que verifique a observância aos limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes</i>
	2.5.6	Constatou-se a locação de mais de um automóvel no mesmo mês por determinados membros da Casa <i>Considerar insubsistente a recomendação</i> <i>Recomendar ao Senado Federal que estabeleça limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes, tendo-se em vista a locação de mais de um automóvel no mesmo mês por determinados membros da Casa</i>
9.1.6. aperfeiçoem os controles dos gastos com alimentação, a fim de corrigir distorções observadas com o ressarcimento de despesas ilegais ou suspeitas, tais como bebidas alcóolicas, refeições de terceiros	2.6.4	Constatou-se serem os controles implementados pela CD adequados para o tratamento das distorções observadas no ressarcimento das despesas com alimentação dos deputados federais <i>Considerar implementada a recomendação</i>
	2.6.6	Constatou-se tendência de redução nas despesas com alimentação <i>Considerar implementada a recomendação</i> <i>Recomendação da Safin/SF para alteração no texto do inc. IX, do art. 3º, do APS 5/2014 (identificação de terceiros nos pedidos de ressarcimento de despesas com alimentação)</i>
9.1.7. exijam que os ressarcimentos a título de divulgação da atividade parlamentar sejam amparados na demonstração da publicidade ou divulgação realizada, e avaliem seu caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas, de forma que esses valores não sejam revertidos à promoção pessoal de parlamentares	2.7.5	<i>Considerar insubsistente a recomendação</i>
9.1.8. revejam os procedimentos atualmente adotados para, observado método amostral, aferir a adequação das despesas a serem ressarcidas e correspondente conformidade com as rubricas a que se referem;	2.8.5	As informações constantes da CEAP e CEAPS não atendem os seguintes requisitos da LAI: a) ao princípio do desenvolvimento do controle social da administração pública (inc. V do art. 3º); b) ao critério de disponibilidade e qualidade da informação (inc. VI do art. 4º); c) à garantia da gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação (inc. I do art. 6º) <i>Proposição de inspeção</i>

1. 216. Em relação aos processos pendente de apreciação de mérito, a Tabela sumariza as conclusões e propostas de encaminhamento.



Tabela 25 – Conclusões e propostas de encaminhamento dos processos apensos TC 028.317/2016-5 pendentes de apreciação de mérito

Apenso	Item do relatório	Conclusão	Proposta de encaminhamento
TC 026.136/2020-1 - Representação	3.1.2	as apurações de ilícitos civis e penais supostamente cometidas por parlamentares com a utilização de recursos das cotas requereria prévio levantamento de tais infrações pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) ou Ministério Público Federal (MPF) previamente a eventual atuação do TCU, diante das informações disponíveis, situações descritas e elementos constantes nos autos	Envio dos autos à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para a adoção das providências que entender cabíveis
TC 009.588/2021-3 - Denúncia	3.2.2		
TC 013.182/2021-8 - Denúncia	3.3.2	as divergências encontradas nos autos acerca das quantidades, valores, frequências, datas, emitentes, clientes e veículos não constituíram provas do não fornecimento dos produtos e/ou serviços ditos como contratados pelos parlamentares	
TC 013.291/2021-1 - Representação	3.4.2		
TC 026.235/2021-8 - Representação	3.5.2	as divergências encontradas nos autos de localização, carência de publicidades, constituições recentes, emissão de notas fiscais sequenciais, entre outros fatos observados, possam constituir importantes sinalizadores no sentido de existirem irregularidades, eles, por si só, não são provas da não existência das empresas	
TC 043.180/2021-3 - Representação	3.6.2		

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar insubsistente a recomendação contida no item 9.1.1 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, nos termos do § 1º do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 c/c item 63.3 do Anexo à Portaria-Segecex 27/2009;

a.1) com fundamento no inc. II do art. 240 do RITCU, c/c inc. IV do art. 4º da Portaria Segecex 27/2009, propor o acompanhamento da implementação e execução do projeto corporativo de modernização da CEAP (§ 219 desta instrução), no âmbito da Câmara dos Deputados,

a.2) com fundamento no inc. II do art. 240 do RITCU, c/c inc. IV do art. 4º da Portaria Segecex 27/2009, propor o acompanhamento da implementação e execução do estudo técnico para avaliação dos normativos regulamentadores da CEAPS (§ 220 desta instrução), no âmbito de Senado Federal;

b) considerar insubsistente a recomendação contida nos itens 9.1.2 e 9.1.7 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, nos termos do § 1º do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 c/c item 63.3 do Anexo à Portaria-Segecex 27/2009, substituindo-lhes pela seguinte redação, com fundamento no inc. III do art. 250 do RITCU, c/c o inc. I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020:

b.1) recomendar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que revejam os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar” e estabeleçam mecanismos para disponibilizar as informações, nas suas respectivas páginas de transparência, necessárias à vinculação dos fatos geradores desses gastos à publicidade ou divulgação de caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas, de forma que esses valores não sejam revertidos à promoção pessoal de parlamentares, nos termos do inc. I, do art. 6º, c/c art. 8º da Lei de Acesso a Informações (LAI);

c) considerar insubsistente a recomendação contida no item 9.1.3 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, nos termos do § 1º do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 c/c item 63.3 do



Anexo à Portaria-Segecex 27/2009, substituindo-lhe pelas seguintes redações, com fundamento no inc. II do art. 250 do RITCU, c/c o inc. I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020:

c.1) determinar à Câmara dos Deputados que, no prazo de 120 dias, regule a inserção das informações previstas no § 3 do art. 4º do Ato da Mesa 43/2009 nos comprovantes de despesas relativas à prestação de serviço de consultorias, assessorias e trabalhos técnicos;

c.2) determinar ao Senado Federal que, no prazo de 120 dias, implemente mecanismos para permitir discriminação por item de serviço prestado com o respectivo valor, de forma a atender aos dispostos nos incs. I e II do art. 6º da LAI;

d) em relação à Câmara dos Deputados, considerar insubsistente a recomendação contida no item 9.1.4 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, nos termos do § 1º do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 c/c item 63.3 do Anexo à Portaria-Segecex 27/2009, substituindo-lhe pelas seguintes redações, com fundamento no inc. III do art. 250 do RITCU, c/c o inc. I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020:

d.1) recomendar à Câmara dos Deputados que fixe valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleça os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica, bem como avalie a existência de duplicidade de pagamentos com o mesmo fator gerador, considerando o disposto no art. 1º do Ato da Mesa 43/2009;

d.2) em relação ao Senado Federal, considerar parcialmente implementada a recomendação constante do item 9.1.4 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, nos termos do item 32.5.4 do Anexo à Portaria-Segecex 27/2009;

e) considerar insubsistente a recomendação contida no item 9.1.5 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, nos termos do § 1º do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 c/c item 63.3 do Anexo à Portaria-Segecex 27/2009, substituindo-lhe pelas seguintes redações, com fundamento no inc. III do art. 250 do RITCU, c/c o inc. I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020:

e.1) recomendar à Câmara dos Deputados que verifique a observância aos limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes, tendo-se em vista que a locação de mais de um automóvel no mesmo mês por determinados membros da Casa possa causar a extrapolação do limite previsto pela alínea “b” do inc. VIII do art. 2º do Ato da Mesa 43/2009;

e.2) recomendar ao Senado Federal que estabeleça limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes, tendo-se em vista a locação de mais de um automóvel no mesmo mês por determinados membros da Casa;

f) considerar insubsistente a recomendação contida no item 9.1.8 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário, nos termos do § 1º do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020 c/c item 63.3 do Anexo à Portaria-Segecex 27/2009, substituindo-lhe pelas seguintes redações, com fundamento no inc. II do art. 250 do RITCU, c/c o inc. I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020:

f.1) determinar, com fundamento no inc. V do art. 3º, c/c o inc. VI do art. 4º, c/c o inc. I do art. 6º da LAI, que a Câmara dos Deputados reveja os procedimentos atualmente adotados na divulgação das despesas ressarcidas por meio da CEAP com o fim de lhes conferir a transparência necessária ao seu efetivo controle social;

f.2) determinar, com fundamento no inc. V do art. 3º, c/c o inc. VI do art. 4º, c/c o inc. I do art. 6º da LAI, que o Senado Federal reveja os procedimentos atualmente adotados na divulgação das despesas ressarcidas por meio da CEAPS com o fim de lhes conferir a transparência necessária ao seu efetivo controle social;



f.3) propor, com fundamento no art. 240 do RITCU, c/c inc. IV do art. 4º da Portaria Segecex 27/2009, a realização de inspeção na Câmara dos Deputados com o objetivo de examinar processos de trabalho, rotinas e controles administrativos estruturados de modo a validar os atos administrativos que suportam a execução de despesas públicas por meio da CEAP, assim como os processos e rotinas administrativas criados para inserir tais dados e/ou informações nas respectivas páginas de transparência da Câmara dos Deputados;

f.4) propor, com fundamento no art. 240 do RITCU, c/c inc. IV do art. 4º da Portaria Segecex 27/2009, a realização de inspeção no Senado Federal com o objetivo de examinar processos de trabalho, rotinas e controles administrativos estruturados de modo a validar os atos administrativos que suportam a execução de despesas públicas por meio da CEAPS, assim como os processos e rotinas administrativas criados para inserir tais dados e/ou informações nas respectivas páginas de transparência do Senado Federal;

g) considerar implementadas, nos termos do item 63.3 do Anexo à Portaria-Segecex 27/2009, as recomendações constantes do item 9.1.6 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário;

g.1) recomendar ao Senado Federal, com fundamento no inc. III do art. 250 do RITCU, c/c o inc. I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020 que acolha a sugestão feita pela Safin/SF, de alteração no texto do inc. IX, do art. 3º, do APS 5/2014, de modo a permitir a identificação de terceiros nos pedidos de ressarcimento de despesas com alimentação;

h) encaminhar os TCs 026.136/2020-1, 09.588/2021-3, 013.182/2021-8, 013.291/2021-1, 026.235/2021-8 e 043.180/2021-3 à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para as providências que entender cabíveis;

i) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos para V. Sas.;

j) encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

VOTO

Trata-se de monitoramento do Acórdão 3.048/2019-TCU-Plenário, da minha relatoria, que tratou de supostas irregularidades na utilização de recursos de Cotas para o Exercício da Atividade Parlamentar, denominadas CEAP, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O monitoramento visa a apurar se a Mesa da Câmara dos Deputados e a Comissão Diretora do Senado avaliaram a oportunidade e a conveniência de adotar as seguintes providências no âmbito da gestão das cotas para exercício da atividade parlamentar, objeto de recomendação:

9.1.1. reduzam os valores autorizados, a título de “dispêndios globais”, mediante cotas parlamentares;

9.1.2. revejam os gastos passíveis de ressarcimento a título de “divulgação da atividade parlamentar”, tendo em vista que tal ação atualmente é suprida pelos meios de divulgação oficiais das casas legislativas ou pelas redes sociais, gratuitas, com o fito de restringir os gastos nessa rubrica a áreas remotas que não possuam acessos à rede mundial de computadores ou a sinais de TV ou rádio, e fixem critérios e valores máximos para esse dispêndio;

9.1.3. revejam a manutenção de cotas destinadas ao ressarcimento de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos, haja vista a estrutura e quadros técnicos disponíveis e aptos para o fornecimento de tais serviços aos parlamentares, e definam as situações que excepcionalmente podem dar ensejo a tais dispêndios e os valores máximos a serem cobertos;

9.1.4. fixem valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica;

9.1.5. revejam os limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes;

9.1.6. aperfeiçoem os controles dos gastos com alimentação, a fim de corrigir distorções observadas com o ressarcimento de despesas ilegais ou suspeitas, tais como bebidas alcóolicas, refeições de terceiros etc.;

9.1.7. exijam que os ressarcimentos a título de divulgação da atividade parlamentar sejam amparados na demonstração da publicidade ou divulgação realizada, e avaliem seu caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas, de forma que esses valores não sejam revertidos à promoção pessoal de parlamentares;

9.1.8. revejam os procedimentos atualmente adotados para, observado método amostral, aferir a adequação das despesas a serem ressarcidas e correspondente conformidade com as rubricas a que se referem;

Originalmente, a recomendação expedida pelo Acórdão 3.048/2019-TCU-Plenário teve como fundamento a conclusão da equipe de fiscalização deste Tribunal de que o Congresso Nacional do Brasil era o segundo mais caro entre os 110 países pesquisados, o que possivelmente ainda se mantém.

Naquela oportunidade, verificou-se não haver comprovação de que as despesas ressarcidas com as cotas parlamentares eram exclusivas e imprescindíveis ao exercício da função parlamentar, tampouco de que os limites fixados eram compatíveis com os princípios da economicidade e razoabilidade, desejados pelo serviço público.

Em resposta à diligência realizada para verificar o cumprimento das recomendações objeto do Acórdão 3.048/2019-Plenário, a Câmara dos Deputados afirmou que a regulamentação da CEAP compete àquela Casa Legislativa, por força do princípio constitucional da separação dos poderes, tendo implementado o projeto de modernização da CEAP, que deu mais transparência e agilidade no processamento dos reembolsos.

Por sua vez, o Senado Federal encaminhou a Nota Técnica 001/2020-SAFIN, na qual foi apresentado estudo atinente ao tema. Mediante o Ofício 1.713/2022-Presid, informou, contudo, que a Comissão Diretora do Senado Federal deliberou manter os mecanismos e regras previstos nas normas internas, considerando a separação e harmonia entre Poderes da República e a necessidade de fortalecer o mandato parlamentar.

Na Câmara dos Deputados, a utilização dos recursos das cotas é regida pelo Ato da Mesa 43/2009, com modificações posteriores (peça 27), e, no Senado Federal, pelo Ato da Comissão Diretora 3/2003 (peça 24) e Ato do Primeiro-Secretário 5/2014 (peça 25).

Essas normas estabelecem limites financeiros mensais para as cotas, categorias de despesas que podem ser objeto de ressarcimento, tipos de gastos para os quais o reembolso é vedado, exigência de notas fiscais ou recibos das despesas a serem ressarcidas e de declaração do parlamentar de que os objetivos do gasto foram alcançados de forma regular.



A fiscalização sobre a correta aplicação dos recursos é realizada apenas em relação aos aspectos fiscais e contábeis da documentação comprobatória apresentada pelo parlamentar, sem a análise acerca da efetiva entrega dos produtos e serviços ou da aderência do gasto às necessidades da atividade parlamentar e aos normativos.

Feitos esses esclarecimentos, informo que, dada a atipicidade do período da pandemia de Covid-19 e de seus impactos nos valores das despesas e tendo em vista que o monitoramento foi realizado em meados de 2022, solicitei à unidade técnica que atualizasse os levantamentos sobre os montantes dispendidos com cotas parlamentares totais e por categoria (peças 46-49).

Passo a tratar do cumprimento das deliberações.

II

A coleta e o tratamento de dados realizados na fiscalização objeto deste processo permitiram observar discreta diminuição dos valores presentes dos gastos anuais com a CEAP. Na Câmara, em valores presentes, foram gastos R\$ 299,16 milhões em 2018 e R\$ 258,55 milhões em 2023. No Senado, as despesas foram reduzidas de R\$ 35,5 milhões para R\$ 27,68 milhões.

Assim, tendo em vista o teor da recomendação objeto do subitem 9.1.1., que recomendou a redução dos valores atualizados, considero-a parcialmente atendida.

As Casas Parlamentares não informaram, de forma objetiva, as providências adotadas para reduzir as despesas com divulgação da atividade parlamentar (subitem 9.1.2.), sobretudo em razão das redes sociais gratuitas disponíveis a todos os parlamentares.

Contudo, apenas para a Câmara dos Deputados, verificou-se que, em 22/7/2020, houve uma alteração no Ato da Mesa 43/2009 com o objetivo de vedar o reembolso de despesas com a contratação de serviços em benefício de contas em sites, redes sociais ou plataformas digitais que resultem em monetização, lucro, rendimento, patrocínio ou receita em favor do parlamentar ou de terceiros.

Essa medida é consentânea com o objetivo de mitigar riscos de ocorrência de irregularidade na divulgação da atividade parlamentar, similar à noticiada no processo de representação TC 026.136/2020-1.

Quanto aos valores, no entanto, as despesas com divulgação da atividade parlamentar da Câmara dos Deputados foram de R\$ 72,4 milhões em 2018 para R\$ 100,2 milhões em 2023, demonstrando que a medida adotada não foi suficiente para causar diminuição das despesas na rubrica.

No Senado Federal, os valores presentes dos ressarcimentos de despesas dessa categoria, embora em menor proporção, também aumentaram no período analisado, passando de R\$ 3,6 milhões em 2018 para R\$ 4,1 milhões em 2023.

Assim, considero não-implementada a recomendação constante do subitem 9.1.2. pelo Senado Federal e parcialmente implementada pela Câmara dos Deputados.

Ainda sobre a rubrica de divulgação de atividade parlamentar, anuo às conclusões da unidade técnica sobre a difícil implementação da recomendação objeto do item 9.1.7., relativa ao estabelecimento de critérios objetivos para que as ações de divulgação da atividade parlamentar sejam de caráter educativo, informativo, de orientação social ou de prestação de contas dos parlamentares aos eleitores e não de mera promoção pessoal.

Tendo em vista que as normas da Câmara e do Senado já preveem o não-ressarcimento de despesas de cunho eleitoral, julgo pertinente **tornar insubsistente o item 9.1.7. do Acórdão 3.048/2019-Plenário e expedir recomendação para que as Casas Legislativas avaliem a**



conveniência e oportunidade de aprimorar os procedimentos de aprovação dos ressarcimentos das despesas com divulgação da atividade parlamentar, com o objetivo de que a vedação relativa ao uso dos recursos para promoção eleitoral seja efetivamente observada.

Para o subitem 9.1.3. também não foram informadas providências sobre as cotas destinadas ao ressarcimento de despesas com consultorias, assessorias e trabalhos técnicos. Nos normativos que regem a matéria, também não foi possível identificar alterações atinentes ao tema.

São recorrentes, no Tribunal de Contas da União, denúncias e representações sobre uso indevido de recursos das cotas para essa rubrica, como a utilização de consultorias para fins eleitorais, a contratação de assessoria jurídica para defesa de interesse de partidos e particulares e, ainda, a realização de ajustes com empresas sem a devida prestação dos serviços.

Considerando que os valores presentes ressarcidos para a categoria se mantiveram estáveis no Senado Federal, registro o **não-atendimento da recomendação e expeço nova medida para aprimoramento dos procedimentos de reembolso.**

Na Câmara dos Deputados, em que pese não terem sido informadas providências para atendimento à deliberação do TCU, as despesas na rubrica diminuíram gradativamente entre 2018 e 2022 (R\$ 30 milhões para R\$ 25 milhões) e, em 2023, sofreram forte queda, apresentando o valor presente de R\$ 1,7 milhões. Embora não tenha sido possível averiguar a causa de tal resultado, diante do teor da deliberação expedida, **considero-a parcialmente atendida.**

Não obstante os resultados obtidos no monitoramento e os posicionamentos expressos pelas Casas Legislativas, volto a registrar minha percepção de que o contexto vigente, com significativos avanços tecnológicos da área de comunicação, favorece a possibilidade de utilização de redes sociais gratuitas, bem como a quantidade e qualidade dos servidores lotados nas assessorias e consultorias especializadas da Câmara e do Senado permitem a diminuição dos montantes despendidos pelos parlamentares com publicidade e serviços de assessoria e consultoria.

Deixo de adotar outras medidas sobre o tema, considerando haver, de fato, discricionariedade para que os parlamentares estabeleçam os critérios de utilização das cotas parlamentares, desde que observadas as disposições legais e regulamentares sobre a boa e regular aplicação de recursos públicos e que eventuais transgressões e abusos podem ser objeto de procedimentos específicos de apuração nesta Corte, nas áreas de controle interno e nas corregedorias da Câmara e do Senado, bem como no Poder Judiciário.

Quanto aos gastos com escritórios de apoio (**item 9.1.4.**), tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal, em seus normativos, não preveem valores máximos específicos para a categoria. Estabelecem, apenas, as rubricas passíveis de indenização e alguns critérios a serem observados. Adicionalmente, a Câmara passou a prever reembolso para contratação de espaço compartilhado de trabalho, na modalidade *coworking*, o que, em sua visão, pode diminuir os gastos com escritórios de apoio.

Os valores ressarcidos na categoria, entre 2018 e 2023, se mantiveram praticamente constantes, em valor presente, na Câmara (R\$ 31 milhões), e apresentaram redução no Senado, de R\$ 8,2 milhões em 2018 para R\$ 5,1 milhões em 2023.

Pelo exposto, **considero não-implementada a recomendação contida no item 9.1.4. pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.**

Nas duas Casas Parlamentares, a categoria transporte inclui locação de veículos automotores, fretamento de aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes (**item 9.1.5.**) e é a que envolve o maior volume de recursos ressarcidos pelas cotas parlamentares.



No que se refere aos limites autorizados, Câmara e Senado reajustaram os valores máximos previstos com combustíveis e ainda incluíram, em seus normativos, a possibilidade de, além das cotas parlamentares, haver o reembolso de até quatro trechos de bilhetes aéreos, ida e volta, por mês, tendo como destino o Distrito Federal e como origem o respectivo estado de representação.

Em contrapartida, a Câmara dos Deputados informou alteração na sistemática de aquisição de passagens aéreas, com credenciamento das companhias aéreas e implantação de sistema para aquisição direta, bem como a implementação do Módulo de Contratos de Locação de Veículos e de Máquinas e Equipamentos, para cadastro prévio dos contratos, o que, além de agilizar os procedimentos de reembolso, permite armazenar informações de forma sistematizada. Essas ações podem contribuir para melhorar a qualidade e a transparência das despesas.

Adicionalmente, o ato da Mesa 43/2009 passou a vedar a utilização da cota para ressarcir despesas de locação ou fretamento com empresa ou entidade cujo proprietário ou detentor de qualquer participação seja o Deputado ou respectivo parente até o terceiro grau ou servidor da Câmara dos Deputados, em exercício ou até seis meses após sua exoneração ou desligamento, medida que pode mitigar ocorrências como as relatadas no TC 013.291/2021-1.

Em valores, as despesas com transporte da Câmara dos Deputados passaram de R\$ 143,4 milhões em 2018 para R\$ 116 milhões em 2023, o que pode talvez demonstrar alguma efetividade das medidas adotadas.

O Senado Federal não apresentou providências adotadas em razão da decisão do TCU e não foram identificadas, em seus normativos, alterações relativas ao tema, fazendo com que ainda não exista limite específico para essas rubricas.

Em que pese a informação, as despesas com transporte e estadia da Casa foram reduzidas de R\$ 16,6 milhões em 2018 para R\$ 11,3 milhões em 2023, em valores presentes.

Ainda que os gastos na rubrica transporte, a partir de 2018, tenham diminuído nas duas Casas Parlamentares, julgo existirem oportunidades de melhoria nas regras e controles para essa categoria de despesa.

Especificamente sobre a locação de veículos, além de recorrentes, no Tribunal, denúncias e representações sobre a aquisição simulada por contratos de locação, as notas fiscais constantes das páginas de transparência das duas Casas Parlamentares permitiram verificar a locação de veículos por longo período e, por vezes, mais de um veículo, para o mesmo parlamentar.

Assim, **recomendo ao Senado Federal que estabeleça limites máximos para tais despesas e às duas Casas Legislativas que avaliem aprimorar os critérios para ressarcimento de despesas com locação de veículos**, a fim de evitar aluguéis desnecessários ao exercício do mandato parlamentar e as irregularidades objeto de processos deste Tribunal.

Também chamo atenção para o ressarcimento de despesas com combustível. Os TCs 043.180/2021-3 e 013.182/2021-8 tratam de denúncias relativas à aquisição do produto por deputados e senadores, consistentes na apresentação de notas fiscais eletrônicas (NF-e) de valores elevados e repetitivos, frequentemente exatos, sem indicação do consumidor, veículo e quilometragem, ou emitidas em nome de consumidores que não faziam parte dos gabinetes parlamentares.

Esses fatos, na visão dos denunciante, indicam a utilização dos documentos para recebimento dos valores máximos das cotas mensais estabelecidas para o item, sem necessariamente ter ocorrido o fornecimento de combustível para o desempenho de atividade parlamentar.

Considerando a forma de controle administrativa das CEAPs estabelecida pelo Senado e pela Câmara, limitada à verificação da entrega das notas fiscais e declaração de responsabilidade do

parlamentar, não é possível concluir efetivamente pela ocorrência de irregularidades ou danos ao Erário, apesar dos indícios relatados.

É possível afirmar, no entanto, que os procedimentos estabelecidos incentivam o uso indevido das cotas parlamentares, em decorrência da ausência de verificações acerca do efetivo fornecimento dos produtos e de sua necessidade para o desempenho da atividade parlamentar, bem como do frágil detalhamento exigido nos documentos fiscais.

Pelo exposto, considero oportuno expedir **recomendação à Câmara e ao Senado para que avaliem oportunidades de melhoria nos procedimentos de ressarcimento das despesas de combustíveis, adotando, por exemplo, a exigência de apresentação de nota fiscal para cada abastecimento, com informações detalhadas, contendo nome do parlamentar, modelo do veículo, placa e quilometragem.**

Portanto, em relação à recomendação objeto do **item 9.1.5, considero-a parcialmente implementada pela Câmara dos Deputados, e não-implementada pelo Senado Federal.**

No que se refere aos gastos com alimentação (**item 9.1.6**), a Câmara informou que o sistema CotasNet verifica se o valor do documento fiscal se encontra na média dos últimos 12 meses para o fornecedor e o tipo de despesa, apresentando um sinal de alerta se o valor ultrapassar a média, e a utilização de ferramenta de geolocalização para averiguar solicitações de reembolso pelo mesmo parlamentar para despesas realizadas no mesmo dia, em outras unidades da Federação.

Explicou que, como resultado, a partir de 2015 essa categoria de despesa apresentou redução, passando de R\$ 3,1 milhões para R\$ 1,5 milhão em 2019 e R\$ 1,4 milhão em 2023. Assim, **considero implementada a recomendação contida no item 9.1.6 do Acórdão 3048/2019-TCU-Plenário.**

No Senado Federal, o assunto é regido pelo APS 5/2014, que desde alteração promovida em 2011, veda a utilização das cotas para despesas com bebidas alcoólicas do parlamentar e de terceiros.

Diante dessa disposição, os gestores da área responsável pela CEAPs estavam interpretando ser possível ressarcir despesas com alimentação de terceiros (além do parlamentar e servidores), excetuadas, apenas, as bebidas alcoólicas.

Nos estudos em andamento, a Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade do Senado (Safin) recomendou a alteração da norma para que não seja possível ressarcir despesas de alimentação de terceiros, como ocorria antes de 2011.

Em que pese o Senado ter informado que manteria os mecanismos e regras previstos nos normativos internos vigentes em novembro de 2022, julgo pertinente **recomendar à Casa que acolha a sugestão feita pela Safin/SF.**

Por fim, quanto o **item 9.1.8.**, a Câmara dos Deputados informou ter implementado funcionalidades no sistema Cotasnet para checar a autenticidade de notas fiscais e consultar a situação cadastral de CNPJs, possibilitando verificar a compatibilidade da atividade econômica com os serviços e bens fornecidos. O Senado Federal ratificou a conferência dos documentos apresentados pelos parlamentares por equipe específica, com registro em sistema próprio. Desde julho de 2019, as notas fiscais referentes à verba indenizatória são amplamente divulgadas.

A recomendação objeto do **item 9.1.8.** sugeriu aos órgãos realizar análise de amostra das despesas ressarcidas, mas são razoáveis os argumentos de que, diante das normas vigentes, haveria sobrecarga de trabalho para as equipes envolvidas com os procedimentos relativos à CEAP, sem que, em contrapartida, houvesse a possibilidade de responsabilização de gestores por eventuais desvios

identificados, uma vez que cabe ao parlamentar, mediante declaração, assegurar que os serviços e produtos ressarcidos com cotas parlamentares foram efetivamente entregues e atendem às necessidades da atividade parlamentar.

Nesse sentido, anuo às conclusões da unidade técnica de que a devida transparência dos documentos atinentes às despesas é a maneira mais efetiva de mitigação dos riscos associados à execução de despesas públicas por meio das cotas parlamentares.

Em que pese os documentos estarem disponibilizados em portais de transparência, a forma como são apresentados dificulta ou inviabiliza a sua transformação em informações úteis para que os cidadãos possam exercer o controle social a contento.

Por exemplo, na Câmara, além de as consultas resultarem em tabelas com mais de quatro milhões de registros, foi identificado grande volume de informações incorretas ou insuficientes quanto aos nomes de fornecedores, mais de um documento fiscal para o mesmo fator gerador por período, para despesas com escritórios, e reembolso de mais de 139 mil passagens aéreas do trecho voado como “bsb/bsb” (Brasília-Brasília).

Nos arquivos gerados pela página de transparência do Senado, para adequado entendimento das informações, foi necessário, à equipe do TCU, desenvolver programa de correção de defeito nos arquivos do tipo CSV fornecidos.

A variação dos valores ressarcidos por parlamentar, na legislatura 2018-2022, pode indicar não apenas diferentes demandas e perfis de atuação dos parlamentares, mas também inconsistências nos dados divulgados.

CEAP, POR PARLAMENTAR, NA LEGISLATURA 2018-2022

CATEGORIA DE DESPESA	MÍNIMO (R\$)	MÁXIMO (R\$)	MÉDIA (R\$)
Divulgação da atividade parlamentar			
- Câmara dos Deputados	697,18	2.003.805,70	347.775,78
- Senado Federal	138,41	1.107.069,02	138.837,70
Consultorias, assessorias e trabalhos técnicos			
- Câmara dos Deputados	333,81	1.785.099,04	171.500,93
- Senado Federal	114,8	1.779.651,26	221.214,64
Manutenção de escritórios de apoio			
- Câmara dos Deputados	28,56	1.064.780,55	149.380,84
- Senado Federal	1363,87	978.472,20	159.305,99
Locação de veículos automotores, aeronaves ou embarcações, combustíveis e lubrificantes*			
- Câmara dos Deputados	502,09	762.608,37	191.059,35
Alimentação, locomoção, hospedagem, combustíveis e lubrificantes*			
- Senado Federal	164,85	1.564.833,46	170.356,40

Obs: *diferentes agregações em razão da forma de apresentação dos dados nos portais de transparência.

Ademais, as notas fiscais disponibilizadas nos portais de transparência das duas Casas apresentaram descrições inteiramente genéricas, impossibilitando à sociedade identificar o objeto contratado e a vinculação das despesas à atividade parlamentar. Por exemplo, diversas notas fiscais relativas a despesas com consultorias, apresentam a descrição “consultoria do mês XXX” e não indicam o trabalho efetivamente contratado.



Assim, considero insubsistente a recomendação constante do item 9.1.8. do Acórdão 3.048/2019-Plenário e, em seu lugar, acolho a proposta de recomendação para que seja aprimorada a forma de disponibilização dos documentos relativos às cotas parlamentares nos portais de transparência, com providências para identificar e corrigir as falhas identificadas.

Tendo em vista os achados verificados e que transcorreram mais de dez anos da decisão que originou os monitoramentos relativos às cotas parlamentares, encerro os presentes autos, sem prejuízo de que o Tribunal realize outras fiscalizações, em momento oportuno, ou continue a atuar mediante representações e denúncias.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 512/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.575/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Senado Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das recomendações proferidas por meio do Acórdão 3.048/2019-TCU-Plenário, acerca da utilização de recursos das cotas parlamentares;

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

9.1. considerar insubsistentes as recomendações contidas nos itens 9.1.7 e 9.1.8 do Acórdão 3.048/2019-TCU-Plenário;

9.2. em relação à Câmara dos Deputados, considerar implementadas as recomendações contidas nos itens 9.1.1. e 9.1.6., parcialmente implementadas as recomendações previstas nos itens 9.1.2., 9.1.3. e 9.1.5., e não implementado o item 9.1.4.;

9.3. em relação ao Senado Federal, considerar implementada a recomendação contida no item 9.1.1., parcialmente implementadas as recomendações previstas no item 9.1.6. e não implementadas as recomendações objeto dos itens 9.1.2., 9.1.3., 9.1.4., e 9.1.5.;

9.4. recomendar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que:

9.4.1. aprimorem os procedimentos de aprovação dos ressarcimentos das despesas com divulgação da atividade parlamentar e de disponibilização das informações correspondentes nas suas páginas de transparência, com o objetivo de garantir que os recursos não sejam utilizados para fins eleitorais ou promoção pessoal;



9.4.2. adotem providências para que os documentos e comprovantes de despesas relativas à prestação de serviços de consultorias, assessorias e trabalhos técnicos discriminem o objeto dos serviços prestados, a fim de aprimorar a transparência e a possibilidade de controle social, bem como evitar a utilização dos recursos para fins eleitorais e interesses pessoais;

9.4.3. fixem valores máximos para os ressarcimentos de despesas para manutenção de escritórios de apoio dos parlamentares e estabeleçam os gastos que poderão ser cobertos por essa rubrica, bem como avaliem a existência de duplicidade de pagamentos com o mesmo fator gerador, no mesmo período;

9.4.5. aprimorem os critérios de ressarcimento de despesas com locação de veículos, a fim de mitigar o risco de aquisição simulada e de locação de mais de um veículo por parlamentar, para o mesmo período;

9.4.6. aprimorem as normas e os procedimentos de ressarcimento das despesas com combustíveis, adotando, por exemplo, a exigência de apresentação de nota fiscal para cada abastecimento, com informações detalhadas (nome do parlamentar, modelo do veículo, placa e quilometragem), a fim de mitigar o risco de ressarcir notas fiscais sem a efetiva entrega do produto e a utilização dos recursos das cotas para atividades e/ou pessoas não relacionadas ao exercício do mandato parlamentar;

9.4.7. revejam os procedimentos atualmente adotados na divulgação das despesas ressarcidas por meio das cotas parlamentares, com o fim de lhes conferir facilidade de obtenção e a transparência necessária ao seu efetivo controle social, além de corrigir inconsistências verificadas nesta fiscalização, como incorreções na identificação dos fornecedores, duplicidade de despesas para o mesmo período, inconsistência na descrição dos trechos de passagens aéreas, insuficiente discriminação de serviços de consultoria e assessoria contratados e dos dados relativos às despesas com combustíveis;

9.5. recomendar ao Senado Federal que:

9.5.1. estabeleça limites máximos autorizados para os gastos com locação de veículos automotores, fretamento de aeronaves ou embarcações;

9.5.2. acolha a sugestão feita pela Safin/SF, de alteração no texto do inciso IX, do art. 3º, do APS 5/2014, com o objetivo de evitar o ressarcimento de despesas com alimentação de terceiros;

9.6. encaminhar cópia dos processos TCs 026.136/2020-1, 09.588/2021-3, 013.182/2021-8, 013.291/2021-1, 026.235/2021-8, 043.180/2021-3 e 007.364/2022-9 à Procuradoria-Geral da República no Distrito Federal para as providências que entender cabíveis;

9.7. dar ciência deste acórdão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e

9.8. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0512-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

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

Natureza: Solicitação de Solução Consensual

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres

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

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

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

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CUMPRIMENTO DAS CONDICIONANTES. CIÊNCIA AO PLENÁRIO. AUTORIZAÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos:

Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual - SSC formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (peças 1-13), nos termos da IN- TCU 91/2022. A solicitação busca solução para controvérsia envolvendo o contrato de concessão da rodovia Eco101, assinado em 2013, para exploração de 478,7 km da Rodovia BR 101 no estado do Espírito Santo.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1.996/2024-Plenário, aprovou a proposta de solução consensual para resolver controvérsias relacionadas à readaptação e otimização do Contrato de Concessão da Eco 101, firmado em 2013 para a exploração de 478,7 km da Rodovia BR 101/ES, por 25 anos.

A referida aprovação está condicionada ao cumprimento de alguns ajustes no termo de autocomposição, cujo tratamento será detalhado abaixo.

Ajuste de custos (Capex e Opex): a ANTT deve ajustar ou justificar os custos no modelo econômico-financeiro, assegurando que os valores sejam razoáveis e compatíveis com os praticados no mercado, utilizando como base a avaliação paramétrica da Infra S.A. (item 9.1.1)

Reformulação do processo competitivo: a ANTT deve ajustar o prazo mínimo para a transferência do controle acionário da concessionária, garantindo tempo suficiente para análises detalhadas (due diligence, precificação, entre outros), assegurando isonomia e competitividade. (item 9.1.2)



Consulta pública: a realização de consulta pública nos moldes previstos na legislação deve abordar parâmetros do termo aditivo e procedimentos do processo competitivo. (item 9.1.3)

Capacidade técnica e financeira: a ANTT deve comprovar a capacidade técnica e econômico-financeira da controladora atual e da SPE para cumprir as obrigações do acordo, incluindo análise dos impactos da Ação Civil Pública (ACP) nº 5016859-74.2022.4.02.5001/ES. (item 9.1.4)

Estudos sobre o Contorno de Linhares: Quaisquer estudos para inclusão desse contorno rodoviário via aditivo de prazo devem ser previamente analisados pelo TCU, conforme a Instrução Normativa nº 81/2018. (item 9.2)

A partir das condicionantes impostas acima: a ANTT, o Ministério dos Transporte e a empresa EcoRodovias apresentaram nota técnica com análise técnica sobre os pontos elencados no acórdão. (peças 168 a 174)

O principal item se refere aos custos associados de CAPEX e OPEX: (peça 171)

A análise técnica considerou os valores de referência do Modelo Econômico-Financeiro (MEF) da ANTT para intervenções como duplicação e contornos rodoviários. O valor de R\$ 7,9 milhões por quilômetro para obras de duplicação foi considerado conservador, já que as médias calculadas a partir dos projetos analisados foram de R\$ 8,05 milhões/km (aritmética) e R\$ 8,1 milhões/km (ponderada).

Para os contornos rodoviários, o valor de R\$ 11,7 milhões/km ficou significativamente abaixo dos custos apurados em obras similares na região, como o Contorno de Iconha (R\$ 15,8 milhões/km) e o Contorno de Mestre Álvaro (R\$ 22,8 milhões/km). Isso demonstra que os valores do MEF são adequados e conservadores.

No caso da recuperação e manutenção de pavimentos, os custos médios ao longo do ciclo de 24 anos foram 4,4% inferiores aos parâmetros de referência da Infra S.A. No período inicial de recuperação (3 anos), os custos foram 32% inferiores, enquanto no período de manutenção (21 anos) houve uma pequena variação de 0,6% acima do referencial, o que ainda é considerado aceitável.

Aos itens referentes a antecedência mínima do Processo Competitivo e sobre a necessidade de Consulta Pública: foi estabelecido um prazo mínimo de 104 dias entre a publicação do edital e a realização da sessão pública do leilão.

Esse cronograma foi estruturado para assegurar que os interessados tenham tempo suficiente para realizar análises complexas, como a due diligence da Sociedade de Propósito Específico (SPE), a avaliação detalhada dos ativos, o desenvolvimento de modelagens financeiras e a precificação adequada. O prazo estabelecido supera a previsão inicial de 70 dias e foi ajustado para garantir isonomia e competitividade no processo.

A ANTT organizou um processo de consulta pública abrangente, conforme apontado pelo TCU. A consulta incluiu contribuições escritas e sessões presenciais/híbridas. O período para envio de contribuições foi de 50 dias (45 dias iniciais mais 5 dias de prorrogação), acima do mínimo legal exigido.

As sessões presenciais já foram realizadas em Vitória (ES) e em Brasília (DF), esta última no formato híbrido, o que garantiu ampla participação social e atenção especial às comunidades diretamente impactadas pelo projeto.

Ao que tange aos investimentos relativos ao contorno de Linhares, o termo de autocomposição foi ajustado conforme diretiva do acórdão.



Sobre a capacidade econômico-financeira da concessionária, a análise identificou fragilidades financeiras significativas na ECO101, com capital circulante líquido negativo de R\$ 123,25 milhões em 2023 e EBITDA negativo. A relação entre despesas financeiras e EBITDA foi desproporcional, evidenciando dificuldades operacionais e de gestão financeira.

Em contrapartida, a controladora do projeto, o Grupo EcoRodovias, demonstrou sólida capacidade financeira, com EBITDA ajustado de R\$ 3,8 bilhões, margem EBITDA de 75,4% e robusta capacidade de geração de caixa. Essa força financeira permite à controladora suportar a recuperação da ECO101 e implementar medidas necessárias para sua reestruturação, como aportes de capital, renegociação de dívidas e alongamento de prazos.

A cerca dos impactos da ação civil pública (ACP 5016859-74.2022.4.02.5001/ES) foi analisada a capacidade da concessionária de obter financiamento para os investimentos exigidos, mesmo em cenários de restrições a financiamentos públicos. O estudo destacou alternativas como captação de recursos junto a bancos comerciais privados, instituições multilaterais e mercado de capitais, visto que a robustez analisada pela ANTT do Grupo EcoRodovias.

A análise da ANTT e do Ministério dos Transportes reforça que o setor de transporte e logística no Brasil captou R\$ 24,9 bilhões no mercado de capitais até o momento, indicando uma oferta viável de recursos no setor privado. Além disso, a controladora já integralizou mais de R\$ 1,6 bilhão em capital próprio no projeto.

CONCLUSÃO

A análise conjunta da ANTT e do Ministério dos Transportes concluiu que os custos associados às intervenções (CAPEX) e aos serviços (OPEX) do MEF/ANTT estão devidamente justificados e atendem às condicionantes do Acórdão 1.996/2024 do TCU.

O processo competitivo foi estruturado de forma isonômica e transparente, com prazo suficiente para análises complexas por parte dos interessados. A consulta pública foi conduzida com ampla participação social, garantindo transparência e controle social.

Apesar da fragilidade financeira atual da ECO101, a solidez da controladora, aliada às projeções do novo modelo econômico-financeiro, reforça a viabilidade da solução consensual e do cumprimento das exigências para a continuidade do contrato de concessão.

Por fim, cumpre destacar que, em reunião realizada entre o Secretário da SecexConsenso e a Auditora Chefe da Unidade de Auditoria Especializada em Rodovias houve entendimento no sentido de que nesta etapa processual os autos devem ser remetidos ao Exmo. Ministro Relator, para conhecimento dos endereçamentos das condicionantes, com proposta de posterior envio do processo à Presidência do TCU, para assinatura do termo de autocomposição.

ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, considerando que as medidas condicionantes impostas pelo Acórdão nº 1.996/2024-Plenário foram justificadas e tratadas pela análise conjunta da ANTT e do Ministério dos Transportes, proponho o encaminhamento dos autos ao gabinete Exmo. Relator para ciência das justificativas apresentadas pelo Ministério dos Transportes e ANTT e posterior envio à Presidência para assinatura do termo de autocomposição.

VOTO

Trata-se de monitoramento determinado pelo item 9.4 do Acórdão 1.996/2024-TCU-Plenário, que aprovou, com condicionantes, a proposta de solução consensual formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), para a resolução das controvérsias relativas à readaptação



e otimização do Contrato de Concessão Eco 101, para exploração da Rodovia BR-101, no Estado do Espírito Santo.

Na oportunidade, o Tribunal identificou a necessidade das seguintes correções na proposta de solução consensual:

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

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

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

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

No âmbito do monitoramento do processo, a SecexConsenso concluiu pelo atendimento das condicionantes e propôs dar ciência da análise a este Relator, com posterior remessa dos autos à Presidência do TCU, para assinatura do termo de autocomposição.

O MPTCU se manifestou pelo envio do processo à AudRodoviaAviação para manifestação quanto ao atendimento do condicionante relativo aos custos associados às intervenções (Capex) e aos serviços (Opex) – subitem 9.1.1.

Passo a decidir.

Em consonância com a conclusão da SecexConsenso, considero que os documentos encaminhados pela ANTT, pelo Ministério dos Transportes e pela EcoRodovias comprovam a adoção das medidas previstas no Acórdão 1.996/2024-TCU-Plenário.

O condicionante previsto no item 9.1.1. ensejou o ajuste dos valores dos custos de Capex e Opex, de acordo com a análise paramétrica efetuada pela Infra S/A ou por meio da apresentação de justificativas para as peculiaridades do projeto.

Tendo em vista os projetos executivos aprovados pela ANTT para os trechos C, D e G, os jurisdicionados apresentaram memória de cálculo com base em referenciais do Sicro, do Sinapi e da ANP, sanando a ausência de rastreabilidade e de fundamentação dos valores verificados anteriormente para os serviços de duplicação (peça 171).

Ademais, os quantitativos alterados foram justificados pela transição do Sicro 2 para o Sicro Atual, bem como pelo ajuste do dimensionamento do pavimento para o horizonte atual do projeto.



Como resultado, os custos por quilômetro previstos nos estudos da solução consensual se revelaram inferiores ao resultante da média dos projetos calculados com base nos referenciais oficiais (R\$7,9 milhões contra R\$ 8,05 milhões).

Para justificar os custos dos contornos rodoviários, estimados em R\$ 11,7 milhões por quilômetro, a Agência demonstrou valores executados em obras similares na região, como o Contorno de Iconha (R\$ 15,8 milhões/quilômetro) e o Contorno de Mestre Álvaro (R\$ 22,85 milhões/quilômetro).

No que tange ao parecer do Ministério Público junto ao TCU, destaco que, de acordo com o despacho constante da peça 180 (p. 3), foi realizada reunião prévia entre a SecexConsenso e a AudRodoviaAviação para tratar das providências adotadas em cumprimento ao Acórdão 1.996/2024-TCU-Plenário, na qual as unidades concordaram com o encaminhamento da instrução técnica ao meu gabinete e, posteriormente, à Presidência deste Tribunal, para assinatura do termo de autocomposição.

O prazo mínimo entre a publicação do edital e a realização da sessão pública do processo competitivo passou de 70 para 104 dias, ficando semelhante ao proporcionado em leilão público (100 dias), o que representa avanço no sentido de garantir isonomia e competitividade

Adicionalmente, a ANTT organizou processo de consulta pública por 50 dias, incluindo contribuições escritas e sessões presenciais/híbridas. Sessões foram realizadas em Vitória (ES) e em Brasília (DF).

Sobre a capacidade econômico-financeira, em que pese a existência de fragilidades financeiras significativas na ECO101, com capital circulante líquido negativo de R\$ 123,25 milhões em 2023 e EBITDA negativo, a controladora do projeto (Grupo EcoRodovias) demonstrou EBITDA ajustado de R\$ 3,8 bilhões, margem EBITDA de 75,4% e boa capacidade de geração de caixa, o que indica que pode suportar o projeto. Até o momento, já integralizou mais de R\$ 1,6 bilhão na Eco 101.

Diante do exposto, cabe considerar atendido o item 9.1 do Acórdão 1.996/2024-Plenário e autorizar a assinatura do termo de autocomposição.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 513/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.444/2023-4.
- 1.1. Apenso: 017.658/2024-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada.
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada.
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos



(SecexConsenso).

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

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 1.996/2024-Plenário, que tratou de solicitação de solução consensual, formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, para a resolução das controvérsias relativas à readaptação e otimização do Contrato de Concessão Eco 101, para exploração da Rodovia BR 101, no Estado do Espírito Santo;

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

9.1. considerar atendidas as condicionantes constantes dos subitens 9.1.1 a 9.1.4 do Acórdão 1.996/2024-Plenário;

9.2. autorizar a assinatura do “Termo de Autocomposição”, nos termos do art. 12 da IN-TCU 91/2022;

9.3. autorizar o monitoramento da execução do Termo de Autocomposição, conforme previsto no art. 13 da IN-TCU 91/2022;

9.4. retirar a chancela de sigilo dos presentes autos; e

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

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0513-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 031.228/2019-4

Natureza: Pedido de Reexame (em Aposentadoria)

Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO

Recorrentes: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO (02.011.574/0001-90); Claudia Ribas (238.460.111-34)

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM APOSENTADORIA. REGISTRO TÁCITO. REVISÃO DE OFÍCIO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. INCORPORAÇÃO DE “QUINTOS” EM DECORRÊNCIA DE FUNÇÕES EXERCIDAS ENTRE 8/4/1998 e



4/9/2001. PAGAMENTO DA PARCELA DENOMINADA “OPÇÃO” EM DESACORDO COM A EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998. ILEGALIDADE DO ATO E NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÕES. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. EXISTÊNCIA DE SENTENÇA JUDICIAL NÃO TRANSITADA EM JULGADO A AMPARAR, POR ORA, O PAGAMENTO DA PARCELA “OPÇÃO”. IMPOSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DA PARCELA “OPÇÃO” COM “QUINTOS/DÉCIMOS”. NÃO COMPROVAÇÃO DE DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO QUE AMPARE A INCORPORAÇÃO DOS “QUINTOS” DECORRENTES DE FUNÇÕES EXERCIDAS ENTRE 8/4/1998 e 4/9/2001. PROVIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÕES. ESCLARECIMENTOS AO ÓRGÃO DE ORIGEM SOBRE REFLEXOS DA LEI 14.687/2023.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que contou com a anuência de seu diretor e do representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (peças 113-115):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO (peça 75) e Cláudia Ribas (peça 86) contra o Acórdão 482/2022-TCU-Plenário (peça 68, Rel. Min. Antônio Anastasia).*
 - 1.1. *A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*
 - 9.1. *revisar de ofício o Acórdão 8.075/2021-TCU-2ª Câmara, de modo a considerar ilegal e recusar registro ao ato inicial de concessão de aposentadoria a Claudia Ribas;*
 - 9.2. *dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas, presumida a boa-fé, consoante o disposto no Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência do TCU;*
 - 9.3. *determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992 e no inciso I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020, que:*
 - 9.3.1. *no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência desta deliberação, faça cessar os pagamentos decorrentes do ato impugnado por esta Corte, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, nos termos dos arts. 262 do Regimento Interno/TCU e 8º, caput, da Resolução-TCU 206/2007;*
 - 9.3.2. *cadastre no e-Pessoal, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta decisão, com base no art. 19, § 3º, da IN TCU 78/2018, e do art. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU, novo ato de aposentadoria, livre das irregularidades verificadas nos autos;*
 - 9.3.3. *promova, nos proventos da ex-servidora, o destaque da parcela de ‘quintos’ incorporada com amparo em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-a em ‘Parcela Compensatória’ a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo STF no RE 638.115/CE, caso a respectiva incorporação não tenha se fundamentado em decisão judicial transitada em julgado;*
 - 9.3.4. *comunique à servidora aposentada acerca do teor deste Acórdão;*
 - 9.3.5. *nos termos do art. 4º, § 3º, da Resolução-TCU 170/2004, encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta decisão, os comprovantes de que a interessada tomou ciência do inteiro teor desta deliberação;*
 - 9.4. *dar ciência deste Acórdão ao Órgão responsável pela concessão, informando que o teor integral poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.*

HISTÓRICO

2. *Na instrução inicial, a AudPessoal apontou duas ilegalidades. A primeira referente à parcela ‘opção’, de que trata o art. 2º da Lei 8.911/1994, teria proporcionado proventos de aposentadoria superiores à última remuneração da atividade. Tampouco teria havido incidência de contribuição previdenciária na atividade,*



resultando em descumprimento do disposto no art. 40, **caput** e § 2º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998. A segunda referente à parcela ‘quintos’, que teria considerado funções comissionadas exercidas após o advento da Lei 9.624/1998 (peça 5, p. 8).

- 2.1. Por meio do Acórdão 8.961/2020-2ª Câmara, de 25/8/2020, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, o presente ato foi considerado ilegal e foram emitidas determinações ao órgão concessor (peça 10). Contudo, o TRT10 interpôs pedido de reexame (peças 15 a 20). Por meio do Acórdão 8.075/2021-TCU-2ª Câmara, de 1/6/2021 (peça 52), relatado pelo Ministro Jorge Oliveira, o TCU deu provimento ao recurso e tornou insubsistente o acórdão impugnado, em razão do transcurso de mais de cinco anos entre a submissão do ato ao Tribunal (1/6/2015) e a sua apreciação (28/6/2020) e determinou a adoção dos procedimentos necessários à revisão de ofício do ato.
- 2.2. A possibilidade de o TCU rever, de ofício, a apreciação pela legalidade dos atos de pessoal está prevista no art. 260, § 2º do Regimento Interno. Em atenção a esse dispositivo, foi assegurado o contraditório e a ampla defesa à interessada (peças 60 e 61) para que apresentasse ao TCU, caso quisesse, contrarrazões à revisão de ofício do registro tácito do ato de sua aposentadoria, tendo em vista o recebimento da parcela ‘opção’ (art. 193 da Lei 8.112/1990) em desacordo com as regras da EC 20/1998. Entretanto, não houve manifestação no prazo concedido.
- 2.3. Na instrução oferecida pela área técnica do TCU foi reanalisado o ato de aposentadoria, mantendo-se o apontamento de irregularidades, em razão do recebimento indevido da vantagem ‘opção’ (art. 193 da Lei 8.112/1990), bem como no cálculo das parcelas de ‘quintos’ a serem incorporados pela ex-servidora (peça 64).
- 2.4. A proposta contou com a anuência do diretor da unidade técnica e da representante do MPTCU, a douta Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, que acrescentou ajuste de redação na proposta da Sefip, conforme parecer (peças 65 e 66) também transcrito no relatório precedente. A sugestão do MPTCU teve por objetivo adequar a proposta de encaminhamento ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 638.115/CE.
- 2.5. O relator do acórdão recorrido, Ministro Antônio Anastasia, apontou a ilegalidade das parcelas ‘opção’ e ‘quintos’ com os mesmos fundamentos empregados pela unidade técnica. Ademais, acrescentou que não foram apresentadas evidências de que as parcelas tenham sido concedidas por decisão judicial transitada em julgado (ressalva prevista pelo STF no RE 638.115/CE), bem como, conforme se extraía do mapa de tempo de serviço da ex-servidora (peça 3, p. 4), não havia correspondência temporal com as gratificações incorporadas (8/10 de FC-3 e 2/10 de FC-2) (peça 69, p. 2).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento dos recursos, nos termos dos exames de admissibilidade de peças 104 e 80 e dos despachos de peças 106 e 82.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do objeto

- 4.1. O presente exame busca averiguar se há decisões judiciais autorizando a percepção das parcelas ‘opção’ e ‘quintos’ e se, no caso da parcela ‘quintos’:
 - a) houve violação ao princípio da irredutibilidade do valor do benefício;
 - b) houve interpretação retroativa;
 - c) houve a incidência da contribuição previdenciária.

5. Da deliberação judicial que determinou o pagamento da parcela ‘opção’

- 5.1. Aduzem que, em 21/2/2022, o Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1), mediante decisão monocrática em sede do agravo de instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 (ação referência 1035883-44.2019.4.01.3400) interposto pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Distrito Federal (SINJUS-DF), concedeu tutela provisória para manter o entendimento que vinha sendo adotado com base no Acórdão 2.076/2005–TCU–Plenário, da relatoria do ministro Augusto Sherman. Posteriormente, o juiz de primeiro grau confirmou, mediante sentença, a decisão anteriormente adotada pelo TRF1 no agravo de instrumento.

Análise

- 5.2. Não se pode relegar ao oblívio que o Plenário do STF, ao julgar o RE 883.642 RG, assim deliberou em acórdão de repercussão geral (Tema 823):

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ART. 8º, III, DA LEI MAIOR. SINDICATO. LEGITIMIDADE. SUBSTITUTO PROCESSUAL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO



DE JURISPRUDÊNCIA. I – Repercussão geral reconhecida e reafirmada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da ampla legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos.

- 5.3. Pois bem, o Sindjus/DF é o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário e do MPU no DF, do Judiciário Federal do TO e da Justiça Federal e Eleitoral do AC, RO e RR, consoante encartado no artigo 1º de seu Estatuto. Por conseguinte, as decisões judiciais favoráveis ao Sindjus/DF repercutem na esfera jurídica dos servidores da unidade jurisdicionada objeto deste processo, que é o órgão de origem neste processo de aposentadoria em reexame.
- 5.4. Assim, cumpre observar que, nos autos do Processo 1035883-44.2019.4.01.3400, da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, de autoria do Sindjus/DF, foi proferida sentença de procedência do pedido para determinar que seja aplicado o entendimento do TCU no Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário, aplicado nos últimos 14 anos, no sentido de assegurar a manutenção, na aposentadoria, do pagamento da vantagem ‘opção’ do art. 193 da Lei 8.112/1990.
- 5.5. Nesse quadro, cumpre trazer à colação o dispositivo da sentença proferida nos autos do Processo 1035883-44.2019.4.01.3400 (vide peça 15 do TC 002.014/2020-3):

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, julgo PROCEDENTE o pedido autoral, nos termos do art. 487, I, do CPC, para que se faça incidir o entendimento do TCU, proferido no Acórdão 2.076/2005, aplicado nos últimos 14 (quatorze) anos, no sentido de assegurar ‘na aposentadoria a vantagem decorrente da ‘opção’, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores substituídos da autora que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade.

Determino à secretaria deste juízo que retifique o valor da causa, atribuindo-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

*Condene as rés ao pagamento, **pro rata**, dos honorários advocatícios dos patronos da parte autora, os quais arbitro em 10% sobre o valor atualizado da causa, com fulcro na parte final do §2º do art. 85 do CPC, já que inestimável o proveito econômico.*

A parte ré deverá reembolsar as custas adiantadas pela parte autora.

Sentença sujeita a reexame necessário (art. 496, I do CPC). Oportunamente, haja ou não recurso voluntário, remetam-se os autos ao TRF1. (grifos acrescidos na instrução)

Interposta apelação, antes da remessa dos autos para o Tribunal, intime-se a parte autora para responder ao recurso no prazo de 15 dias.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

BRASÍLIA/DF.

DIANA WANDERLEI

Juíza Federal Substituta da 5ª Vara Federal SJ/DF

- 5.6. Acrescente-se o despacho exarado, em 29/9/2020, no mesmo Processo 1035883-44.2019.4.01.3400, pelo Excelentíssimo Senhor Juiz Federal Cristiano Miranda de Santana:

PROCESSO: 1035883-44.2019.4.01.3400

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

AUTOR: SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIARIO E DO MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO NO DF-SINDJUS/DF

Advogado do(a) AUTOR: MARLUCIO LUSTOSA BONFIM - DF16619

RÉU: UNIÃO FEDERAL

DESPACHO

Por meio da petição ID 324744389, a parte autora compareceu aos autos para informar o descumprimento, pelo TCU, das decisões judiciais oriundas dos autos, especialmente aquela proferida pelo TRF1, em sede de agravo de instrumento, que foi ratificada pela sentença de mérito proferida pelo Juízo.

Pois bem.

O art. 1.012, § 1º, V, do CPC, prescreve que a sentença produzirá efeitos, desde logo, quando confirmar a tutela provisória, situação perfeitamente aplicável também ao caso de remessa necessária, por uma interpretação sistemática da legislação processual.

Assim, como a sentença decidiu pela procedência do pedido, ratificando anterior decisão incidental liminar, é de se concluir que está a produzir regulares efeitos o referido ato judicial.

[...]

Cumpra-se, com urgência.

BRASÍLIA, 29 de setembro de 2020 [grifos não constam do original]

- 5.7. No que tange à decisão supra, observa-se que, consoante consulta processual empreendida no portal eletrônico da Justiça Federal da 1ª Região em 25/1/2024, não se tornou definitiva, ou seja, não transitou em julgado. Situações similares são encontradas com razoável frequência na apreciação de atos de pessoal por este Tribunal, quando o interessado dispõe de decisão judicial (ainda não definitiva) favorável para manter benefício que, no entendimento do TCU, não é devido.
- 5.8. Nesses casos, o Tribunal usualmente nega registro ao ato e determina aos órgãos responsáveis o acompanhamento da ação judicial, para que implementem as consequências cabíveis (como a suspensão de pagamentos) se a decisão vier a perder sua eficácia. Todavia, enquanto isso não ocorrer, os pagamentos subsistirão – mas por força própria da decisão judicial concessiva da vantagem, sem a anuência do órgão de controle externo da legalidade da despesa pública.
- 5.9. Nessa linha, destaca-se o voto revisor proferido pelo Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão 1106/2020-TCU-Plenário, **in verbis**:
O indeferimento do registro, por outro lado, a par de não criar nenhum embaraço à plena eficácia do provimento jurisdicional, previne – na hipótese de revogação desse provimento – embaraços desnecessários no plano administrativo para o restabelecimento do ‘**status quo ante**’. [grifos não constam do original]
- 5.10. Referido entendimento encontra amparo na doutrina do eminente Roberto Rosas:
No S.T.F. asseverou o Ministro Rafael de Barros Monteiro que as decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal, palavras corroboradas na mesma assentada pelo Min. Djaci Falcão, considerando essas decisões com força preclusiva (R.E. 55.821 – R.T.J. 43/151). Ainda quando o ato administrativo seja praticado pelo Tribunal de Justiça, não ficará imune à apreciação do Tribunal de Contas com competência para isso (R.E. 47.390 – R.T.J. 32/115, bem como com o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas dos Três Poderes, inclusive Legislativo (art. 70, § 3º - Const.) assim interpretado pelo S.T.F. na Representação 764 do Espírito Santo (R.T.J. 50/245) (**apud** Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, **in** Tribunais de Contas do Brasil, Jurisdição e Competência, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, p. 153).
- 5.11. É dizer: a competência do TCU, prevista no art. 71, III, da Lei Maior de 1988, de apreciar, para fins de registro, as concessões de aposentadoria, é privativa desta Corte de Contas, sendo que não pode ser revista pelo Judiciário. Assim, independentemente do deslinde do referido processo na justiça federal, deve-se manter o julgamento pela ilegalidade da concessão em apreço. Isso porque essa intelecção preserva a independência e a autonomia constitucional do TCU, garantindo, ao mesmo tempo, o respeito à tutela judicial, pois não se determinaria as suspensões dos pagamentos por ela garantidos, ainda que provisoriamente.
- 5.12. Destarte, a sentença proferida no Processo 1035883-44.2019.4.01.3400 poderia mitigar a jurisdição atribuída ao TCU, fixada no art. 71 da CF/1988. É certo que o TCU em momento algum interrompeu ou tornou insubsistente os termos do Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário, tendo ocorrido, tão somente, por meio do Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário, a limitação de sua eficácia temporal à data anterior à vigência da EC 20/1998, a fim de evitar que os proventos de aposentadoria superassem as remunerações percebidas na atividade, em afronta ao disposto no art. 40 da CF/1988 (v.g. Acórdãos 11802 e 13.919/2020, ambos da 1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler).
- 5.13. Contudo, apesar de se discordar da referida decisão judicial, não se pode ignorar a sua validade e eficácia, a produzir efeitos a toda categoria profissional representada pelo Sindjus/DF, nos termos encartados em sua parte dispositiva. Nesse sentido, pelas razões antes expostas e a fim de evitar o sobrestamento de centenas de processos neste tribunal, entende-se não haver óbice à determinação para que o órgão cumpra o decidido pelo Poder Judiciário, suspendendo, se ainda não o fez, o cumprimento das determinações oriundas desta Corte de Contas, enquanto subsistirem os efeitos da citada decisão judicial. Demais disso, deve-se orientar o gestor no sentido de que acompanhe o desenrolar dos processos judiciais em questão, para os fins de restabelecer, tão logo seja possível, a eficácia determinação contida no subitem 9.3.1 do acórdão recorrido.



5.14. Cabe ressaltar que o entendimento proposto encontra amparo, por exemplo, no Acórdão 3.426/2023-TCU-2ª Câmara, oportunidade em que o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em julgamento inicial de ato de aposentadoria, determinou que a unidade jurisdicionada acompanhasse o deslinde da ação do SINDJUS/DF e, em caso de sua desconstituição, fizesse cessar os pagamentos decorrentes da parcela 'opção'.

6. Da deliberação judicial que determinou o pagamento da parcela 'quintos'

Síntese das razões recursais

- 6.1. Argumentam que o TCU negou registro à aposentadoria, aplicando a decisão do STF, Tema n. 395, da repercussão geral no RE 638.115-CE e, determinou ao tribunal de origem que procedesse ao destaque da gratificação denominada 'quintos' /VPNI, em relação à parcela incorporada pelo exercício de função/cargo em comissão no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, expedindo-se novo ato de aposentadoria.
 - 6.2. A Associação Nacional dos Servidores do Judiciário Federal (Anajustra) propôs ação judicial coletiva, em prol de todos os seus associados, por meio da qual postulou a incorporação da parcela 'quintos' com base nas funções e cargos em comissão exercidos no período de 8/4/1998 a 4/9/2001 (2004.3400.048565-0). A ação foi julgada procedente e transitou em julgado.
 - 6.3. Em seguida, foi distribuída, por dependência, uma segunda ação de conhecimento, com as mesmas partes, pedidos e causa de pedir, incluindo a lista de associados, que adquiriram essa condição depois do ajuizamento da primeira demanda (2005.3400.003947-1). O juiz indeferiu a petição inicial por litispendência e falta de interesse de agir.
 - 6.4. A Anajustra opôs embargos de declaração, alegando que a relação de associados relacionados nas ações dos processos 2004.3400.048565-0 e 2005.3400.003947-1 eram distintas, o que permitiria reputar existente o interesse de agir e afastar a litispendência. O recurso foi improvido nos seguintes termos (peça 38):
Fls. 179-81: nego provimento aos embargos declaratórios da autora. Todos os seus associados poderão executar a sentença proferida na Ação Ordinária nº 2004.48565-0, independente de 'relação de associados', tão logo transite em julgado.
 2. A Constituição permite que as entidades associativas ajuízem ação em favor de seus associados (art. 5º/XXI), bastando, apenas, a deliberação em assembleia geral, conforme entendimento predominante do Supremo Tribunal Federal, adotado na AO nº 152-RS: 'a autorização para que as entidades associativas tenham legitimidade para representar seus filiados judicialmente tem que ser expressa (CF, art. 5º, XXI), sendo necessário, além da previsão genérica em seu estatuto, a ata da assembleia geral que conferiu à associação poderes específicos para a demanda...'
 3. Diante disso, é inconstitucional a exigência de 'relação de associados' prevista na Lei nº 9.494/97 com a redação dada pela MP nº 2.180-35, de 24/08/2001, editada com único propósito de amesquinhar a ação coletiva.
 [grifos constam do original]
 - 6.5. Como a União não interpôs recurso (porquanto pacífica a jurisprudência à época), a decisão transitou em julgado.
 - 6.6. O TRF1 julgou improcedente a ação rescisória 2006.01.00.048542-0 ajuizada pela União para desconstituir a sentença transitada em julgado proferida na ação 2004.3400.048565-0 e, depois, ainda rejeitou os embargos de declaração opostos pela União para suscitar a ilegitimidade ativa da associação para agir na qualidade de substituto processual.
 - 6.7. Observa-se, pois, que três matérias foram objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, na ação 2004.34.00.048565-0 que transitou em julgado: (a) o direito à incorporação da parcela dos 'quintos' no período de 8/4/1998 a 4/9/2001; (b) a legitimidade da Anajustra, na qualidade de substituta processual; (c) o alcance da decisão judicial para 'todos os seus associados, independentemente de lista nominal ou autorização, naquela ação de 2004'.
 - 6.8. Encaminha-se, em anexo, a relação de partes do processo de execução da ação nos 'quintos' (0035133-79.2007.4.01.3400), contendo o nome da associada Cláudia Ribas (peça 99).
 - 6.9. Por derradeiro, vale ainda consignar que, em diversos precedentes, o STF teve a oportunidade de analisar recurso em face de decisões proferidas pelo TCU que questionava vantagem concedida por força de decisão judicial, a exemplo dos Mandados de Segurança 25.805/DF, Rel. Min. Celso de Mello, e 25.009/DF, Rel. Min. Carlos Velloso.
- Análise
- 6.10. Não há amparo legal para a incorporação de 'quintos' pelo exercício de função comissionada ou cargo em comissão após 8/4/1998, quando entrou em vigor a Lei 9.624/1998, que extinguiu a vantagem. A questão foi decidida pelo STF, em regime de repercussão geral (RE 638.115, tema 395), no qual se

estabeleceu que ‘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’.

- 6.11. *A carência de fundamento legal para a concessão da vantagem é motivo suficiente para sustentar a ilegalidade do ato e a consequente negativa de seu registro (plano da validade), ainda que, excepcionalmente, sejam preservados os efeitos financeiros (plano da eficácia), se atendidas as condições fixadas pelo STF ao modular os efeitos do julgamento do RE 638.115. A cessação imediata ou a manutenção dos pagamentos decorrentes do ato dependerá do atendimento às condições fixadas pelo STF ao modular os efeitos da decisão adotada no RE 638.115, relativamente às funções exercidas de 8/4/1998 a 4/9/2001.*
- 6.12. *Na modulação de efeitos, o STF considerou situações distintas. Assim, é ‘indevida a cessação imediata do pagamento dos ‘quintos’ quando fundado em decisão judicial transitada em julgado’. Todavia, quanto às vantagens percebidas em razão de decisões administrativas ou de decisões judiciais sem trânsito em julgado, os pagamentos devem ser mantidos apenas ‘até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores’.*
- 6.13. *No que tange à temática da legitimidade e da eficácia subjetiva do ajuizamento de ações coletivas por entidades associativas, fixou o STF, em repercussão geral (Tema 82 – RE 573.232 e Tema 499 – RE 612.043), os requisitos para representação válida, quais sejam, a prévia e expressa autorização e inclusão do nome da interessada na relação jurídica juntada à inicial do citado processo de conhecimento.*
- 6.14. *Para identificar a representação válida, faz-se necessário verificar se o nome da interessada consta da relação de associados juntada pela entidade associativa por ocasião do ajuizamento da ação de conhecimento, conforme decidido pelo STF. Todavia, os documentos encaminhados em anexo ao presente recurso (peças 87 a 100) não evidenciam que este seja o caso. Na declaração juntada à peça 100, a Anajustra limitou-se a declarar que a servidora era associada desde 1/3/2003 e que foi beneficiada pela decisão proferida na ação coletiva movida pela entidade, figurando como parte no processo de cumprimento de sentença.*
- 6.15. *Ocorre que a parte dispositiva da sentença, ao tempo em que assegurou a incorporação dos ‘quintos’/‘décimos’ decorrentes do exercício de funções comissionadas no período de 8/4/1998 a 2/9/2001, expressamente restringiu o benefício aos ‘substituídos da autora’ constantes da ‘relação de fls. 448-500’ do processo (peça 112), o que não é o caso da recorrente, pois não integrou o polo ativo da petição inicial da referida ação interposta pela Anajustra.*
- 6.16. *Assim, nos termos do decido no Acórdão 1.579/2022–TCU–1ª Câmara, a interessada não é beneficiária da ação transitada em julgado do processo 2004.34.00.048565-0.*
- 6.17. *Na Nota Jurídica 33/2023/CORESEXEC/PRU1R/PGU/AGU, a Procuradoria-Regional da União da 1ª Região externou o entendimento de que o título coletivo somente abrangeu os servidores constantes da lista de fls. 448/500 do processo judicial movido pela Anajustra, nos exatos termos da coisa julgada. No tópico observações adicionais e considerações finais, asseverou que:*
- Observado este arcabouço, com o foco no objeto de consulta das três Cotas mencionadas no caso são Bernadete Tibes de Souza Fernandes; Estelina Aparecida dos Santos e Katia de Souza Hygino, observa-se o seguinte. Da análise da NUP 00410.054106/2019-10, verifica-se que elas não figuram no rol de integrantes do citado cumprimento de sentença, também não integram o rol de exequentes dos embargos à execução 0023378.87.2009.4.01.3400, processo de embargos à execução decorrente do cumprimento de sentença 0032710.49.2007.4.01.3400.*
- Os embargos à execução estão ainda pendentes de julgamento de apelação, interposta pela União, nos idos de 2010. Mister registrar que no TRF1, este tribunal está dando ampla legitimidade aos representados da Anajustra, mesmo para aqueles que não estão listados na inicial da ação originária, fls. 448/500. Entretanto, a União, em diversos casos decorrentes deste título coletivo, interpõe os competentes recursos extraordinário e especial, com as teses acima levantadas, mormente no que tange à limitação da coisa julgada.*
- 6.18. *Diante disso, propõe-se negar provimento às razões recursais deste tópico, devendo a determinação contida no subitem 9.3.3 do acórdão recorrido ser cumprida pelo órgão de origem mediante o destaque da rubrica de ‘quintos’ decorrente do exercício de funções comissionadas posteriormente a 8/4/1998, transformando-a em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 638.115/CE.*

7. Da interpretação retroativa

- 7.1. Aduz a aposentada que para se resguardar os inafastáveis valores da segurança e estabilidade das relações jurídicas, e quando sob enfoque a tensão intertemporal do direito aplicável ao caso concreto, é que o próprio ordenamento jurídico se encarregou de definir bases bem objetivas ao conflito do Direito no tempo, e nisso restando muito bem claras e definidas as regras a serem observadas, como bem explicita o art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB (peça 86, p. 9-10):

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. [grifos acrescidos pelo recorrente]

Análise

- 7.2. O art. 260, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal assim dispõe:
- § 2º O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal, com a oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, dentro do prazo de cinco anos da apreciação, se verificado que o ato viola a ordem jurídica, ou a qualquer tempo, no caso de comprovada má-fé.
- 7.3. Nesse quadro, o argumento de que teria havido violação ao princípio da vedação de aplicação retroativa de nova interpretação deve ser rechaçado por três razões:
- a) não há direito adquirido à exegese;
 - b) não houve o registro do ato de aposentadoria da interessada, de tal arte a não se aplicar a máxima de que a ‘modificação posterior de jurisprudência não alcançaria as situações consolidadas à luz de critério interpretativo anterior’. Isto porque poder-se-ia falar em situação consolidada apenas quando o ato de concessão recebe o registro do TCU, por ser ato complexo;
 - c) o acórdão que julgar legal o ato de aposentadoria e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa, nos termos do § 2º do art. 260 do Regimento Interno deste Tribunal.
- 7.4. Nessa direção, rememora-se a decisão exarada pelo Plenário do STF, no MS 26.196, de Relatoria do Ministro Ayres Brito (Ata 1/2011, DJE 20, de 18/11/2010), no sentido de que ‘o que regula os proventos da inatividade é a lei (e não sua interpretação) vigente ao tempo em que o servidor preencheu os requisitos para a respectiva aposentadoria (Súmula 359/STF). Somente a lei pode conceder vantagens a servidores públicos (...)’.
- 7.5. Naquela assentada, a Suprema Corte deixou assente, também, que ‘Inexiste direito adquirido com fundamento em antiga e superada interpretação da lei’, bem assim afastou o princípio da segurança em caso semelhante ao ora apreciado, em que o registro do ato não foi autorizado pelo TCU e a antiga jurisprudência não havia sido aplicada em relação ao impetrante.
- 7.6. Diante do exposto, propõe-se negar provimento às razões recursais deste tópico.

8. Da irredutibilidade do valor do benefício

Síntese das razões recursais

- 8.1. Alega a aposentada que a redação do artigo 189 da Lei 8.112/1990, faz remissão ao § 3º, do artigo 41 da mesma lei, tratando, apenas, da segurança da irredutibilidade salarial, nada dispondo sobre regra de metodologia de computo das parcelas que compõem o sistema remuneratório ‘do servidor’, mas apenas conceituando o que vem a ser considerada a remuneração do cargo, vejamos:
- Art. 189. O provento da aposentadoria será calculado com observância do disposto no § 3º do art. 41, e revisto na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade
- (...)
- Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.
- § 3º. O vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens de caráter permanente, é irredutível.
- 8.2. Cristalino da norma que em nenhum momento estabelece regras de composição da remuneração do servidor, mas apenas dispõe sobre a irredutibilidade do vencimento (peça 86, p. 13).

Análise

- 8.3. O princípio da irredutibilidade de vencimentos não incide no caso concreto, porquanto essa proteção constitucional não alcança as verbas remuneratórias recebidas em desacordo com as normas legais e regulamentares. Cabe ressaltar que, desde o ano de 1989, os servidores integrantes das instituições federais de ensino superior já foram beneficiados por inúmeros aumentos e reestruturações das tabelas remuneratórias, que são mais suficientes para absorção do valor da rubrica referente a plano econômico sem decesso remuneratório.
- 8.4. Esse preceito, disposto no art. 37, inciso XV, da CF/1988, não poderia, de maneira alguma, resguardar afronta à lei. Decerto, essa não era a intenção do constituinte. Diante de supressão de uma parcela em decorrência de uma irregularidade, não ocorre redução de vencimentos, mas somente a ajuste dos proventos ao ordenamento jurídico.
- 8.5. A compreensão sedimentada no âmbito do STF é no sentido de que a redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos, a exemplo da inteligência contida na ementa do MS 25.552:
- MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA (...) DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIOS NÃO CONFIGURADAS.
- (...)
3. O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que, sendo a aposentadoria ato complexo, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei 9.784/1999 tem início a partir de sua publicação. Aposentadoria do impetrante não registrada: inoccorrência da decadência administrativa.
4. A redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes.
- 8.6. Diante do exposto, propõe-se negar provimento às razões recursais deste tópico.
9. **Do pagamento da contribuição previdenciária**
- 9.1. Aduz a aposentada que, consoante as Leis 9.783/1999 e 10.887/2004, a contribuição social de 11% incidente sobre a totalidade da remuneração do servidor. Ademais, a remuneração de contribuição reúne o vencimento do cargo efetivo, acrescidos das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em Lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer outras vantagens, inclusive às relativas à natureza ou ao local de trabalho, ou outra paga sob o mesmo fundamento (peça 86, p. 13-16).
- 9.2. Acrescenta que o histórico trazido visa demonstrar que a parcela utilizada como base de cálculo da contribuição previdenciária, como é o caso vantagem pessoal nominalmente identificada/ 'quintos', compõe a base de cálculo dos benefícios previdenciários, dentre eles o da aposentadoria, em observância ao princípio da contributividade, considerando a previsão expressa no artigo 1º, da Lei 9.783/1999 (peça 86, p. 16).
- Análise
- 9.3. Sobre essa questão, vem à balha as judiciosas considerações do Excelentíssimo Senhor Ministro Benjamin Zymler, por ocasião da apreciação do TC 001.928/2019-8 (Acórdão 5.919/2019–TCU–1ª Câmara, Sessão de 23/7/2019):
9. (...) As parcelas remuneratórias decorrentes do exercício das funções comissionadas deixaram de constituir base de incidência para a contribuição previdenciária desde 16/12/1998, motivo pelo qual também não podem integrar os proventos de aposentadoria.
10. Nessa linha, a própria legislação editada após a EC 20/1998 não previa a incidência de contribuição previdenciária sobre as funções de confiança e assemelhadas, como se depreende do art. 1º da Lei 9.783, publicada em 28/1/1999, na sequência da aprovação da EC 20/1998: (grifos acrescidos no voto)
- ‘Art. 1º A contribuição social do servidor público civil, ativo e inativo, e dos pensionistas dos três Poderes da União, para a manutenção do regime de previdência social dos seus servidores, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, do provento ou da pensão. (Vide Lei nº 10.887, de 2004) Vide ADIN 2010, de 1999
- Parágrafo único. Entende-se como remuneração de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual, ou quaisquer vantagens, inclusive as relativas à natureza ou ao local de trabalho, ou outra paga sob o mesmo fundamento, excluídas: (...)’

11. Essa matéria foi objeto da Decisão 683/2001-Plenário, prolatada em 29/8/2001, na qual o Tribunal, acolhendo a dissidência capitaneada pelo Ministro Ubiratan Aguiar, firmou o seguinte entendimento:

‘O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Redator, DECIDE conhecer da Representação formulada pela então Divisão de Pagamento - Dipag/Serec/Segedam e, tendo em vista o disposto nos arts. 40, § 12, 201, § 11, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, firmar o entendimento de que a retribuição pelo exercício de função comissionada não constitui parcela integrante da remuneração sobre a qual incide a contribuição social do servidor público civil ativo, a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 20/98.’

12. Contra essa decisão foi interposto pedido de reexame pelo Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, que não foi conhecido (Decisão 1077/2001-Plenário). [grifos não constam do original]

9.4. Note-se que os argumentos apresentados pela recorrente vão ao encontro do entendimento do ministro Zymler no excerto acima. Com efeito, a contribuição social de 11% incidia sobre a totalidade da remuneração do servidor e que era a remuneração de contribuição. Ocorre que a recorrente não apresentou evidências de que tenha de fato havido a incidência dessas contribuições sobre os valores das parcelas ora em análise.

9.5. Diante do exposto, propõe-se negar provimento às razões recursais deste tópico.

CONCLUSÃO

10. Do exame técnico, no tocante à parcela ‘opção’, é possível concluir que as decisões judiciais proferidas no Agravo de Instrumento 1041687.08.2019.4.01.0000 e na Ação Ordinária 1035883.44.2019.4.01.3400 asseguram, presentemente, a aplicação do entendimento do Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário no sentido de manter, na aposentadoria, o pagamento da parcela ‘opção’ do art. 193 da Lei 8.112/1990.

11. No tocante à parcela ‘quintos’, é possível concluir que:

a) não há amparo legal para a incorporação de ‘quintos’ pelo exercício de função comissionada ou cargo em comissão após 8/4/1998, como decidido pelo STF no julgamento do RE 638.115;

b) a ausência de amparo legal justifica a irregularidade do ato (plano da validade), mesmo nos casos em que o pagamento seja mantido (plano da eficácia), em caráter excepcional, por força da modulação dos efeitos da decisão adotada no RE 638.115;

c) os efeitos financeiros das incorporações de ‘quintos’ pelo exercício de funções ou cargos comissionados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 podem ser preservados se atendidas as condições fixadas pelo STF ao modular os efeitos da decisão adotada no RE 638.115, o que não é o caso da interessada;

d) no caso concreto, o órgão de origem deve cumprir a determinação contida no subitem 9.3.3 do acórdão recorrido mediante o destaque da rubrica de ‘quintos’ decorrente do exercício de funções comissionadas posteriormente a 8/4/1998, transformando-a em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 638.115;

e) não houve violação ao princípio da irredutibilidade do valor do benefício;

f) não houve interpretação retroativa;

g) não há evidências de que tenha havido incidência da contribuição previdenciária.

11.1. Por conseguinte, deve-se negar provimento ao presente recurso, sem prejuízo de suspender o cumprimento da determinação contida no subitem 9.3.1 do acórdão recorrido, até a eventual desconstituição das decisões judiciais que asseguram a percepção da vantagem ‘opção’.

11.2. Quanto ao pagamento de ‘quintos’, esclarece-se que a determinação contida no subitem 9.3.3 do acórdão recorrido deve ser cumprida pelo órgão de origem mediante o destaque da rubrica de ‘quintos’ decorrente do exercício de funções comissionadas posteriormente a 8/4/1998, transformando-a em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 638.115/CE.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) determinar ao órgão de origem que acompanhe os desdobramentos do Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 e da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, e adote as medidas necessárias para dar imediato cumprimento à determinação contida no subitem 9.3.1 do acórdão recorrido, em caso de desconstituição ou de suspensão da eficácia das decisões proferidas nessas ações judiciais;

c) esclarecer que o cumprimento da determinação contida no subitem 9.3.3 do acórdão recorrido deve se dar mediante o destaque da fração de ‘quintos’ decorrente do exercício de funções comissionadas



posteriormente a 8/4/1998, transformando-a em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, conforme decidido pelo STF no RE 638.115/CE;

d) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. Por meio de despacho acostado à peça 116, de 9/2/2024, determinei o retorno dos autos à AudRecursos para que avaliasse se as disposições do art. 11 da Lei 11.416/2006, com as alterações promovidas pela Lei 14.687/2023, atingiriam, ou não, vantagem pessoal derivada de parcelas irregulares, assim como a abrangência temporal da aplicação do dispositivo, uma vez que essa questão ainda não havia sido objeto de análise no processo.

3. A unidade técnica, com a anuência do MPTCU (peça 119), se pronunciou na instrução de peça 117, abaixo transcrita:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO (peça 75) e Cláudia Ribas (peça 86) contra o Acórdão 482/2022-TCU-Plenário (peça 68, Rel. Min. Antônio Anastasia).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. revisar de ofício o Acórdão 8.075/2021-TCU-2ª Câmara, de modo a considerar ilegal e recusar registro ao ato inicial de concessão de aposentadoria a Claudia Ribas;

9.2. dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas, presumida a boa-fé, consoante o disposto no Enunciado 106 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

9.3. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992 e no inciso I do art. 4º da Resolução TCU 315/2020, que:

9.3.1. no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência desta deliberação, faça cessar os pagamentos decorrentes do ato impugnado por esta Corte, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, nos termos dos arts. 262 do Regimento Interno/TCU e 8º, **caput**, da Resolução-TCU 206/2007;

9.3.2. cadastre no e-Pessoal, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta decisão, com base no art. 19, § 3º, da IN TCU 78/2018, e do art. 262, § 2º, do Regimento Interno do TCU, novo ato de aposentadoria, livre das irregularidades verificadas nos autos;

9.3.3. promova, nos proventos da ex-servidora, o destaque da parcela de ‘quintos’ incorporada com amparo em funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformando-a em ‘Parcela Compensatória’ a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, consoante decidido pelo STF no RE 638.115/CE, caso a respectiva incorporação não tenha se fundamentado em decisão judicial transitada em julgado;

9.3.4. comunique à servidora aposentada acerca do teor deste Acórdão;

9.3.5. nos termos do art. 4º, § 3º, da Resolução-TCU 170/2004, encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta decisão, os comprovantes de que a interessada tomou ciência do inteiro teor desta deliberação;

9.4. dar ciência deste Acórdão ao Órgão responsável pela concessão, informando que o teor integral poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

HISTÓRICO

2. Na instrução inicial, a AudPessoal apontou duas ilegalidades. A primeira referente à parcela ‘opção’, de que trata o art. 2º da Lei 8.911/1994, teria proporcionado proventos de aposentadoria superiores à última remuneração da atividade. Tampouco teria havido incidência de contribuição previdenciária na atividade, resultando em descumprimento do disposto no art. 40, **caput** e § 2º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998. A segunda referente à parcela ‘quintos’, que teria considerado funções comissionadas exercidas após o advento da Lei 9.624/1998 (peça 5, p. 8).

2.1. Por meio do Acórdão 8.961/2020-2ª Câmara, de 25/8/2020, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, o presente ato foi considerado ilegal e foram emitidas determinações ao órgão concessor (peça 10). Contudo, o TRT10 interpôs pedido de reexame (peças 15 a 20). Por meio do Acórdão 8.075/2021-TCU-2ª Câmara, de



1/6/2021 (peça 52), relatado pelo Ministro Jorge Oliveira, o TCU deu provimento ao recurso e tornou insubsistente o acórdão impugnado, em razão do transcurso de mais de cinco anos entre a submissão do ato ao Tribunal (1/6/2015) e a sua apreciação (28/6/2020) e determinou a adoção dos procedimentos necessários à revisão de ofício do ato.

- 2.2. A possibilidade de o TCU rever, de ofício, a apreciação pela legalidade dos atos de pessoal está prevista no art. 260, § 2º do Regimento Interno. Em atenção a esse dispositivo, foi assegurado o contraditório e a ampla defesa à interessada (peças 60 e 61) para que apresentasse ao TCU, caso quisesse, contrarrazões à revisão de ofício do registro tácito do ato de sua aposentadoria, tendo em vista o recebimento da parcela 'opção' (art. 193 da Lei 8.112/1990) em desacordo com as regras da EC 20/1998. Entretanto, não houve manifestação no prazo concedido.
- 2.3. Na instrução oferecida pela área técnica do TCU foi reanalisado o ato de aposentadoria, mantendo-se o apontamento de irregularidades, em razão do recebimento indevido da vantagem 'opção' (art. 193 da Lei 8.112/1990), bem como no cálculo das parcelas de 'quintos' a serem incorporados pela ex-servidora (peça 64).
- 2.4. A proposta contou com a anuência do diretor da unidade técnica e da representante do MPTCU, a douta Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, que acrescentou ajuste de redação na proposta da Sefip, conforme parecer (peças 65 e 66) também transcrito no relatório precedente. A sugestão do MPTCU teve por objetivo adequar a proposta de encaminhamento ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 638.115/CE.
- 2.5. O relator do acórdão recorrido, Ministro Antônio Anastasia, apontou a ilegalidade das parcelas 'opção' e 'quintos' com os mesmos fundamentos empregados pela unidade técnica. Ademais, acrescentou que não foram apresentadas evidências de que as parcelas tenham sido concedidas por decisão judicial transitada em julgado (ressalva prevista pelo STF no RE 638.115/CE), bem como, conforme se extraía do mapa de tempo de serviço da ex-servidora (peça 3, p. 4), não havia correspondência temporal com as gratificações incorporadas (8/10 de FC-3 e 2/10 de FC-2) (peça 69, p. 2).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento dos recursos, nos termos dos exames de admissibilidade de peças 104 e 80 e dos despachos de peças 106 e 82.

EXAME DE MÉRITO

4. Este processo já teve seu exame de mérito realizado por esta unidade técnica (peça 113), tendo sido elaborada a seguinte proposta de encaminhamento:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) determinar ao órgão de origem que acompanhe os desdobramentos do Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 e da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, e adote as medidas necessárias para dar imediato cumprimento à determinação contida no subitem 9.3.1 do acórdão recorrido, em caso de desconstituição ou de suspensão da eficácia das decisões proferidas nessas ações judiciais;
- c) esclarecer que o cumprimento da determinação contida no subitem 9.3.3 do acórdão recorrido deve se dar mediante o destaque da fração de 'quintos' decorrente do exercício de funções comissionadas posteriormente a 8/4/1998, transformando-a em parcela compensatória a ser absorvida por quaisquer reajustes futuros, conforme decidido pelo STF no RE 638.115/CE;
- d) informar aos recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

5. O Excelentíssimo Senhor Ministro Jorge Oliveira, mediante despacho de peça 116, assim se manifestou:
Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO (TRT10) e por Claudia Ribas contra o Acórdão 482/2022-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia), por meio do qual este Tribunal considerou ilegal e negou registro ao ato de aposentadoria da interessada, em razão das seguintes irregularidades: i) inclusão da parcela 'opção', em descumprimento ao disposto no art. 40, **caput** e § 2º, da Constituição Federal de 1998; e ii) inclusão da parcela de 'quintos' decorrentes de funções comissionadas exercidas após o advento da Lei 9.624/1998.

2. Após analisar as razões apresentadas pelos recorrentes, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs negar provimento aos recursos, determinar ao órgão de origem as providências a serem adotadas caso venha a ser desconstituída ou suspensa a eficácia das decisões judiciais proferidas no Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 e na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 (referente à parcela 'opção') e, por fim, esclarecer que o cumprimento da determinação contida no subitem 9.3.3 do acórdão recorrido deve se dar mediante o destaque da fração irregular de 'quintos', transformando-a em parcela compensatória a ser absorvida por reajustes futuros, conforme RE 638.115/CE do STF.

3. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a unidade técnica.

4. No que tange à parcela de 'quintos', a recorrente defende que a fração incorporada após 8/4/1998 estaria amparada por sentença judicial transitada em julgado, movida pela Anajustra na ação de conhecimento 2004.34.00.048565-0, tendo seu nome constado da relação de partes do processo de cumprimento de sentença (processo 003272.932007.4.01.3400). Alega que a referida associação teria figurado na qualidade de autora da ação coletiva em benefício de todos os seus associados.

5. Verifico que a Sra. Claudia Ribas não tem a seu favor a decisão judicial mencionada, uma vez que não está demonstrado que ela teria integrado a relação processual da ação ordinária 2004.34.0048565-0 (peça 112). Ainda que a recorrente tenha sido inserida no processo de execução para fins de expedição dos precatórios (peça 99), a ex-servidora não faz parte do processo de conhecimento, cuja parte dispositiva da sentença expressamente restringiu seus benefícios aos 'substituídos da autora', constantes na relação inicial do processo, o qual não menciona o nome do ora recorrente.

6. Dos documentos anexados ao pedido de reexame, consta apenas uma declaração da Anajustra, que afirma ser a interessada filiada à associação desde 1º/3/2003 e beneficiada pela referida ação judicial coletiva (peça 100).

7. Assim, diante da modulação efetuada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 638.115/CE, é necessário avaliar, preliminarmente, as possíveis implicações decorrentes da recente Lei 14.687/2023 no encaminhamento a ser dado quanto a eventual absorção da parcela irregular por reajustes concedidos aos servidores, considerando as seguintes disposições da lei:

'Art. 4º A Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações: (Promulgação partes vetadas)

(...)

'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.'' (destaquei)

8. A meu ver, é preciso analisar se as disposições do art. 11 da Lei 11.416/2006, com as alterações promovidas pela Lei 14.687/2023, atingem, ou não, vantagem pessoal derivada de parcelas irregulares, assim como a abrangência temporal da aplicação do dispositivo, pois os reajustes à carreira dos quadros de pessoal do Poder Judiciário da União têm sido efetuados reiteradamente por meio de alterações naquela Lei 11.416/2006, conforme se nota nas Leis 12.774/2012, 13.317/2016 e 14.523/2023, procedimento que pode se repetir futuramente.

9. Como esse assunto não foi objeto de análise neste processo, determino o seu envio à AudRecursos, a fim de que se pronuncie sobre as questões apontadas no item anterior, devendo os autos retornar posteriormente a meu Gabinete, via MPTCU.

6. Assim, por dever de ofício, cumpre fazer algumas considerações adicionais sobre o impacto das disposições do art. 11 da Lei 11.416/2006, com as alterações promovidas pela Lei 14.687/2023, no mérito do presente processo.

7. Assim dispõe a Lei 14.687/2023:

Art. 4º A Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações: (Promulgação partes vetadas)

(...)

'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.**’ (NR) (grifos acrescidos na instrução)

8. Sobre a exegese do dispositivo supra, vêm à balha as judiciosas considerações do Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Nardes, por ocasião da apreciação do TC 019.136/2022-6–TCU–2ª Câmara, Sessão de 16/4/2024, Acórdão 2.533/2024–TCU–2ª Câmara):

4. Observo que, com a derrubada do Veto 25/2023, pelo Congresso Nacional, houve a alteração do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, **em 22/12/2023**, o qual passou a ter a seguinte redação:

‘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.’

5. Esclareço que os valores mencionados nos anexos da aludida lei já haviam sido alterados pela Lei 14.523/2023, que entrou em vigor **em 10/1/2023**, e que previu o aumento das parcelas remuneratórias devidas às carreiras dos servidores dos quadros de pessoal do Poder Judiciário da União, nos seguintes percentuais, a saber:

‘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.’

6. Ressalto que a Lei 14.687/2023, que entrou em vigor **em 22/12/2023** e alterou a redação vigente do art. 11 da Lei 11.416/2006, **não previu efeitos retroativos a sua vigência**. Assim, apesar da justificativa constante da apresentação da Emenda de Plenário 1, suscitada pela embargante, **o efeito retroativo não foi positivado na redação final da norma legal**.

7. Logo, a Lei 14.687/2023 resguarda a absorção de ‘quintos’ não protegidos por decisão judicial transitada em julgado, como no caso presente, **apenas no que diz respeito às parcelas referentes a ‘1º de fevereiro de 2024 e 1º de fevereiro de 2025’** (incisos II e III).

8. Nesse sentido, reafirmo que a VPNI em questão **deve ser absorvida até o limite do percentual concedido em 1º de fevereiro de 2023**; caso haja saldo residual, após a absorção ocorrida em 2023, o órgão de origem deve manter a VPNI destacada, a qual deverá ser absorvida por quaisquer reajustes futuros provenientes de novas leis, uma vez que a referida incorporação não tem fundamento em decisão judicial transitada em julgado.

9. Destarte, nos termos exatos da modulação fixada pelo STF no RE 638.115, não estando sua incorporação extemporânea ‘fundada em decisão judicial transitada em julgado’, sua única garantia, estabelecida pela Suprema Corte, é o de ter ‘o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores’.

10. Tendo em vista essas considerações e esclarecimentos, concluo que devem ser conhecidos e acolhidos parcialmente os embargos de declaração, para esclarecer ao órgão de origem que a VPNI **deve ser absorvida até o limite do reajuste concedido em 1/2/2023, por meio do inciso I do art. 1º da Lei 14.523/2023**. Assim como eventual resíduo da ‘parcela compensatória’ deve ser absorvido por quaisquer reajustes futuros, exceto aqueles concedidos em 1º/2/2024 e 1º/2/2025, reajustes 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.

9. Nesse concerto de ideias, foi prolatado o Acórdão 2.533/2024–TCU–2ª Câmara, com os seguintes subitens de esclarecimentos ao órgão de origem:

9.2.1. a parcela de ‘quintos’ incorporada em razão de funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001 deve ser absorvida pelo reajuste concedido pela parcela de 6% a partir de 1º de fevereiro de 2023, previsto no inciso I do art. 1º da Lei 14.523/2023;



9.2.2. eventual resíduo da ‘parcela compensatória’ deve ser absorvido por quaisquer reajustes futuros, exceto aqueles concedidos em 1º/2/2024 e 1º/2/2025, reajustes 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, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 638.115, uma vez que a referida incorporação não tem fundamento em decisão judicial transitada em julgado;

10. Assim, opina-se no sentido de se manter a proposta de encaminhamento anteriormente elaborada (peça 113, p. 11), sem embargo de se esclarecer o órgão de origem da necessidade de se dar cumprimento ao preconizado nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.533/2024-TCU-2ª Câmara.

CONCLUSÃO

11. Do exame, é possível concluir que se deve esclarecer o órgão de origem de que:
- a) a parcela de ‘quintos’ incorporada em razão de funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001 deve ser absorvida pelo reajuste concedido pela parcela de 6% a partir de 1º de fevereiro de 2023, previsto no inciso I do art. 1º da Lei 14.523/2023;
 - b) eventual resíduo da ‘parcela compensatória’ deve ser absorvido por quaisquer reajustes futuros, exceto aqueles concedidos em 1º/2/2024 e 1º/2/2025, reajustes 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, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 638.115, uma vez que a referida incorporação não tem fundamento em decisão judicial transitada em julgado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:
- a) conhecer do presente recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, nos termos da proposta de encaminhamento anteriormente elaborada (peça 113, p. 11), sem embargo de se esclarecer o órgão de origem de que:
 - a.1) a parcela de ‘quintos’ incorporada em razão de funções comissionadas exercidas entre 8/4/1998 e 4/9/2001 deve ser absorvida pelo reajuste concedido pela parcela de 6% a partir de 1º de fevereiro de 2023, previsto no inciso I do art. 1º da Lei 14.523/2023;
 - a.2) eventual resíduo da ‘parcela compensatória’ deve ser absorvido por quaisquer reajustes futuros, exceto aqueles concedidos em 1º/2/2024 e 1º/2/2025, reajustes 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, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 638.115, uma vez que a referida incorporação não tem fundamento em decisão judicial transitada em julgado;
 - b) informar os recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO (TRT10) e por Claudia Ribas contra o Acórdão 482/2022-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia), por meio do qual este Tribunal considerou ilegal e negou registro ao ato de aposentadoria da interessada, em razão das seguintes irregularidades: i) inclusão da parcela “opção”, em descumprimento ao disposto no art. 40, *caput* e § 2º, da Constituição Federal de 1998; e ii) inclusão da parcela de “quintos” decorrentes de funções comissionadas exercidas após o advento da Lei 9.624/1998.

2. Inicialmente, ratifico os despachos exarados nas peças 82 e 106, no sentido de que os pedidos de reexame devem ser conhecidos, porquanto preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art.

48 da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RITCU.

3. Rememoro que o ato foi inicialmente considerado ilegal, pelos mesmos motivos, por meio do Acórdão 8.961/2020-2ª Câmara (relator: Ministro Raimundo Carreiro), com determinações ao órgão concessor para que cessasse os pagamentos indevidos da “opção” e transformasse os “quintos” incorporados irregularmente em parcela compensatória.
4. Todavia, após pedido de reexame do TRT10, foi prolatado o Acórdão 8.075/2021-2ª Câmara, de minha relatoria, que deu provimento ao recurso, tornando insubsistente o acórdão então impugnado, tendo em vista o decurso de mais de cinco anos entre a submissão do ato a este Tribunal (1º/6/2015) e a sua apreciação (28/6/2020). Adicionalmente, foi determinada a revisão de ofício, conforme previsão contida no art. 260, § 2º, do Regimento Interno/TCU. Concedida a oportunidade de contraditório à interessada, não houve manifestação.
5. Na revisão de ofício, foram apontadas as mesmas irregularidades identificadas inicialmente, o que culminou com a prolação do *decisum* ora vergastado. O relator, Ministro Antônio Anastasia, apontou ainda a ausência de evidências de que as parcelas impugnadas teriam sido concedidas por decisão judicial transitada em julgado, além da falta de correspondência temporal entre as gratificações incorporadas (8/10 de FC-3 e 2/10 de FC-2) e o mapa de tempo de serviço da ex-servidora.
6. Nesta oportunidade, os recorrentes alegam, em suma, que:
 - a) o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em sentença proferida em sede do Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 (Processo 1035883-44.2019.4.01.3400), interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no DF (Sindjus/DF), concedeu tutela provisória para assegurar o pagamento da parcela de “**opção**”, com base no entendimento adotado no Acórdão 2.076/2005-Plenário (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman; redator: Ministro Valmir Campelo);
 - b) há decisão judicial transitada em julgado em 1º/8/2006, no âmbito de ação judicial coletiva proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Judiciário Federal (Anajustra) em prol de todos os seus associados, que assegura a incorporação da parcela “**quintos**” com base nas funções e cargos em comissão exercidos no período de 8/4/1998 a 4/9/2001 (processo 2004.3400.048565-0);
 - c) a decisão recorrida viola os princípios da segurança jurídica e da irredutibilidade de vencimentos; e
 - d) a parcela de VPNI de “quintos” compõe a base de cálculo da contribuição previdenciária.
7. Após analisar as razões apresentadas pelos recorrentes, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs negar provimento aos recursos, determinar ao órgão de origem as providências a serem adotadas caso venha a ser desconstituída ou suspensa a eficácia das decisões judiciais proferidas no Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000 e na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400 (referente à parcela “opção”) e, por fim, esclarecer que o cumprimento da determinação contida no subitem

9.3.3 do acórdão recorrido deve se dar mediante o destaque da fração irregular de “quintos”, transformando-a em parcela compensatória a ser absorvida por reajustes futuros, conforme Recurso Extraordinário (RE) 638.115/CE do Supremo Tribunal Federal (STF).

8. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se, na oportunidade, de acordo com a unidade técnica.
9. Estando os autos em meu gabinete, identifiquei a necessidade de que a unidade técnica se pronunciasse sobre os impactos das disposições do art. 11 da Lei 11.416/2006, com as alterações promovidas pela Lei 14.687/2023, na análise do ato – ou seja, se atingiriam, ou não, a vantagem pessoal derivada de parcelas irregulares –, assim como sobre a abrangência temporal da aplicação do referido dispositivo legal, uma vez que essa questão ainda não havia sido objeto de análise no processo. Por meio de despacho acostado à peça 116, de 9/2/2024, determinei, portanto, o retorno dos autos à AudRecursos.
10. Em instrução de peça 117, a unidade técnica, após expor as mais recentes decisões deste Tribunal sobre o tema, propôs esclarecer ao órgão a forma de cumprimento do subitem 9.3.3 do acórdão recorrido, ou seja, como deveria ser absorvida a parcela de “quintos” ilegal ante as novas disposições inseridas na Lei 11.416/2006. A proposta foi novamente anuída pelo MPTCU.
11. Acompanhamento parcialmente os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos como razões de decidir no que não for conflitante com as análises a seguir.
12. Importa rememorar que estes autos foram inicialmente levados à apreciação do Plenário desta Corte de Contas na sessão de 29/11/2024. Diante do pedido de vista formulado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, a apreciação do processo foi adiada para a sessão plenária de 5/2/2025, oportunidade em que o eminente revisor apresentou suas valiosas considerações a respeito da apreciação dos pedidos de reexame interpostos pelos interessados, as quais absorvi integralmente neste voto.
13. No que tange à parcela “**opção**”, de acordo o art. 40, *caput* e § 2º, da Constituição Federal de 1998 (com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998), os proventos de aposentadoria ou pensão não podem exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria.
14. O entendimento de que é irregular o recebimento da vantagem “opção” nos casos em que os requisitos de inativação tenham sido implementados após 15/12/2018 (data de promulgação da EC 20/1998) está atualmente sedimentado tanto no STF, em decisão proferida no âmbito do Mandado de Segurança 33.508/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, como neste Tribunal, conforme disposto na Súmula 290:

“É vedado o pagamento das vantagens oriundas do art.193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão (‘opção’), aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da EC 20/1998, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria.”

15. Importa rememorar que o paradigmático **Acórdão 2.076/2005-Plenário** (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman; redator: Ministro Valmir Campelo) havia fixado o seguinte entendimento (com destaques ao original):

“9.3.1. é assegurada na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade;”

16. Todavia, essa interpretação foi superada posteriormente, por meio do **Acórdão 1.599/2019-Plenário** (relator: Ministro Benjamin Zymler), que estabeleceu o seguinte (com destaques ao original):

*“9.4. firmar entendimento de que é **vedado** o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão (‘opção’), aos **servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998**, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria.”*

17. No caso concreto, considerando que a vigência do ato de aposentadoria se iniciou em 1º/6/2015 – após, portanto, a publicação da Emenda Constitucional 20 –, aplica-se o mencionado dispositivo constitucional, que impede a concessão da vantagem na aposentadoria.
18. Há que se considerar, todavia, a existência de decisão judicial no âmbito da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, ajuizada pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no DF (Sindjus/DF), em consonância com a decisão liminar proferida no Agravo de Instrumento 1041687-08.2019.4.01.0000, que havia assegurado o pagamento da parcela “opção” aos servidores substituídos da autora que, até 18/1/1995, satisfizeram os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/1990, **ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade, restaurando o entendimento firmado no mencionado o Acórdão 2.076/2005-Plenário**, que, friso, já foi superado tanto por esta Corte de Contas, como pelo STF.
19. Portanto, entendo que a determinação constante do **subitem 9.3.1 do acórdão recorrido**, no sentido de cessar o pagamento da parcela “opção”, não é possível de ser cumprida, por ora, com base no entendimento firmado pelo Acórdão 1.599/2019-Plenário, dada a decisão proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400.

20. Nesse sentido, há jurisprudência robusta neste Tribunal, a exemplo do Acórdãos 968/2025-1ª Câmara e 1.751/2024-2ª Câmara (ambos de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus), 1.425/2024-2ª Câmara (relator: Min. Antonio Anastasia), 2.024/2022-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes), 2.510/2024-2ª Câmara (relator: Ministro Aroldo Cedraz) e 5.113/2024-1ª Câmara (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).
21. Diante desse cenário, resta, neste momento, realizar o exame da legalidade do pagamento da “opção” conforme o entendimento firmado no **Acórdão 2.076/2005-Plenário**, segundo o qual, até 18/1/1995, devem ser satisfeitos os pressupostos temporais estabelecidos no então vigente art. 193 da Lei 8.112/1990, ainda que sem os requisitos para aposentação. Transcrevo o aludido artigo para fins de melhor compreensão quanto aos requisitos a serem atendidos (com destaques ao original):

*“Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por **período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) anos interpolados**, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, **desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.**”*

22. No caso tratado nestes autos, a servidora aposentada, Claudia Ribas, atendeu aos requisitos temporais do art. 193 da Lei 8.112/1990, uma vez que exerceu a função em comissão FC-2 no período de **10/5/1984 a 24/6/1993** (peça 3, p. 4), totalizando mais de nove anos consecutivos.
23. Ocorre, no entanto, que o pagamento cumulativo das vantagens de “opção” e de “quintos/décimos” era expressamente vedado pelo § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990, conforme transcrito abaixo (com destaques ao original):

*“§ 2º A aplicação do disposto neste artigo **exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o direito de opção.**”*

24. A impossibilidade do pagamento cumulativo dessas vantagens já constitui entendimento sedimentado na jurisprudência deste Tribunal. Trago aqui relevante esclarecimento feito no âmbito do **Acórdão 4.032/2021-1ª Câmara** pelo relator, Ministro Benjamin Zymler, no sentido de que o **Acórdão 2.076/2005-Plenário** não alterou o entendimento acerca dessa vedação, que já se encontrava consolidado nesta Corte de Contas:

“5. De fato, enquanto vigente, o mesmo dispositivo legal que permitia a percepção da “opção” na inatividade (art. 193 do RJU) expressamente vedava a cumulação da vantagem com parcelas de “quintos” ou “décimos” incorporados, como segue:(...)”

6. A vedação, a propósito, há muito é reconhecida pelo Tribunal, como evidenciam os seguintes dispositivos da Decisão 844/2001-Plenário:

Decisão 844/2001 Plenário

‘8.2. fixar o entendimento de que os proventos de aposentadoria dos servidores que preencheram os requisitos estabelecidos nos arts. 180 da Lei 1.711/52 e 193 da Lei 8.112/90, durante a vigência e a eficácia daquelas normas, ou seja, até 18 de janeiro de 1995, diante da expressa vedação legal pelo § 3º do art. 180 da Lei 1.711/52, com a redação dada pelo art. 1º da Lei 6.732/79, pelo art. 5º da mesma Lei 6.732/79 e pelo § 2º do art. 193 da Lei 8.112/90, não podem cumular as vantagens estabelecidas nos arts. 180 da Lei 1.711/52 ou 193 da Lei 8.112/90 com as vantagens previstas nos arts. 2º da Lei 6.732/79, 62 da Lei 8.112/90 ou 3º da Lei 8.911/94 nem as vantagens estabelecidas nos arts. 180 da Lei 1.711/52 ou 193 da Lei 8.112/90 com as vantagens do art. 184 da Lei 1.711/52 ou 192 da Lei 8.112/90;

8.3. esclarecer que em decorrência da proibição de cumulação descrita no item 8.2, a apuração dos proventos dos servidores enquadrados na situação descrita no item anterior deve ser feita de acordo com os seguintes critérios:

8.3.2. opção pelas vantagens do art. 180 da Lei 1.711/52 ou do art. 193 da Lei 8.112/90 [‘opção’ cheia ou parcial; v. art. 2º da Lei 8.911/1994], hipótese em que os proventos de aposentadoria devem incluir a retribuição devida pelo exercício de cargo em comissão ou função comissionada, sem nenhuma parcela incorporada a título de quinto ou décimo e sem os acréscimos criados pelos arts. 184 da Lei 1.711/52 ou 192 da Lei 8.112/90;

8.3.3. opção pelas vantagens do art. 2º da Lei 6.732/79 ou do art. 62 da Lei 8.112/90 [‘quintos’], mantida e regulamentada pelo art. 3º da Lei 8.911/94, alternativa em que os proventos de aposentadoria devem incluir a remuneração do cargo efetivo e as parcelas incorporadas a título de quintos ou décimos, sem a retribuição devida pelo exercício de cargo em comissão ou função comissionada de que tratam os artigos 180 da Lei 1.711/52 e o art. 193 da Lei 8.112/90 [‘opção’] e sem o acréscimo previsto no artigo. 184 da Lei 1.711/52.’

7. Tais dispositivos, cumpre assinalar, **foram mantidos incólumes pelo Acórdão 2076/2005-TCU-Plenário**, tido como marco jurisprudencial sobre a matéria no âmbito desta Corte.”

25. Ou seja, o “direito de opção” mencionado na parte final do § 2º do art. 193 da Lei 8.112/1990 em nada se confunde com a rubrica “opção” que vem sendo paga, mas, sim, apenas deixa claro que o servidor aposentado poderia optar (escolher) entre receber as vantagens “opção” ou “quintos/décimos” de função comissionada, sendo, portanto, vedado o percebimento cumulativo de ambas. Tal entendimento, como já dito, manteve-se inalterado no Acórdão 2.076/2005-Plenário, em que se baseou a decisão proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400.

26. Diante disso, concluo que deve ser dado **provimento parcial** aos recursos para tornar insubsistentes os **subitens 9.3.1 e 9.3.2 do acórdão recorrido** e para que seja expedida determinação ao órgão emissor do ato no sentido de possibilitar à interessada a escolha entre o recebimento da “opção” ou dos “quintos/décimos”. Todavia, na hipótese de escolha da vantagem “opção”, deve o órgão acompanhar o desfecho da Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, a fim de excluir a rubrica em caso de êxito da União, quando do trânsito em julgado.

27. Quanto à parcela de “**quintos**”, o STF já assentou a ilegalidade da incorporação da vantagem resultante do exercício de funções

comissionadas entre 8/4/1998 e 4/9/2001. Considerando a modulação definida pela Excelsa Corte, a única hipótese de manutenção do pagamento da parcela incorporada, sem posterior absorção por reajustes futuros, é aquela em que o benefício é assegurado por decisão judicial transitada em julgado.

28. Nesse sentido, para que a interessada possa se beneficiar de eventual sentença judicial transitada em julgado em ações coletivas, cabe ao órgão emissor do ato investigar, mais detidamente, a substituição processual e, só após essa análise, aplicar o entendimento do STF no RE 638.115, sendo necessário que: (i) comprove ter concedido autorização expressa para que a aludida entidade associativa pudesse representá-la na ação ordinária referida; e (ii) demonstre que, à época do protocolo da ação, era filiada à mencionada associação.
29. A recorrente defende que a fração de “quintos” incorporada após 8/4/1998 estaria amparada por sentença judicial transitada em julgado, movida pela Anajustra na Ação de Conhecimento 2004.34.00.048565-0, tendo seu nome constado da relação de partes do processo de cumprimento de sentença (processo 003272.932007.4.01.3400). Alega ainda que a referida associação teria figurado na qualidade de autora da ação coletiva em benefício de todos os seus associados, conforme decisão proferida em sede de embargos de declaração na Ação de Conhecimento 2005.3400.003947-1.
30. A rigor, associações civis não ostentam a condição de substitutos processuais, mas de representantes. Logo, para que os efeitos das demandas judiciais por elas intentadas alcancem seus filiados, é necessária a existência de prévia e expressa autorização dos representados e, ainda, que o nome de cada um deles conste da relação jurídica juntada à inicial do respectivo processo de conhecimento, conforme as teses de repercussão geral firmadas pelo STF:

Tema 82 (RE 573.232)

“I - A previsão estatutária genérica não é suficiente para legitimar a atuação, em Juízo, de associações na defesa de direitos dos filiados, sendo indispensável autorização expressa, ainda que deliberada em assembleia, nos termos do artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal;

II - As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, são definidas pela representação no processo de conhecimento, limitada a execução aos associados apontados na inicial.”

Tema 499 (RE 612.043)

“A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados, somente alcança os filiados, residentes no âmbito da jurisdição do órgão julgador, que o fossem em momento anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento.”

31. De qualquer modo, observo que a Sra. Claudia Ribas não tem a seu favor a decisão judicial mencionada, uma vez que não está demonstrado que ela teria integrado a relação processual da ação ordinária 2004.34.0048565-0 (peça 112). Ainda que a recorrente tenha

sido inserida no processo de execução para fins de expedição dos precatórios (peça 99), a ex-servidora não faz parte do processo de conhecimento, cuja parte dispositiva da sentença expressamente restringiu seus benefícios aos “substituídos da autora”, constantes na relação inicial do processo, que não menciona o nome da ora recorrente.”

32. Dos documentos anexados ao pedido de reexame, consta apenas uma declaração da Anajustra que afirma ser a interessada filiada à associação desde 1º/3/2003 e beneficiada pela referida ação judicial coletiva (peça 100).
33. Também não merece prosperar o argumento de que a ação ordinária 2005.34.00.003947-1 teria confirmado a legitimidade da Anajustra para representar todos os seus membros e executar o título originado da ação 2004.34.00.048565-0, independentemente da data de filiação dos associados.
34. A sentença proferida no processo 2005.34.00.003947-1 indeferiu a petição inicial por litispendência e falta de interesse de agir. Opostos os embargos de declaração pela Anajustra, o juízo negou o seu provimento e proferiu o entendimento citado pela recorrente. Todavia, por se tratar de sentença terminativa, dando fim ao processo sem resolução de mérito, não houve formação de coisa julgada material sobre o direito alegado, conforme disposto no art. 485, inciso V, do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015). Do mesmo modo, não fez coisa julgada em sentido material o pronunciamento que rejeitou os embargos de declaração opostos contra essa decisão.
35. Assim, a exemplo do que foi decidido por ocasião do Acórdão 10.393/2022-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler), não estando a incorporação “fundada em decisão judicial transitada em julgado”, a única garantia da interessada, estabelecida pela modulação do STF, é a de ter “o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores”, devendo tal situação ser esclarecida ao órgão de origem.
36. Ressalto ainda que, no tocante ao impacto da Lei 14.687/2023, a jurisprudência deste Tribunal reconhece que o diploma legal não teve o condão de conferir legalidade aos “quintos” incorporados com fundamento no exercício de funções comissionadas entre o período de 8/4/1998 a 4/9/2001. Também não seria apto a afastar a necessidade de absorção das parcelas incorporadas por reajustes futuros, nos termos da modulação proferida pelo STF.
37. Nesse sentido, destaco o entendimento contido nos Acórdãos 2.533/2024-2ª Câmara (relator: Ministro Augusto Nardes), 3.469/2024-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler) e 5.636/2024-1ª Câmara (de minha relatoria), por exemplo.
38. Porém, de fato, a Lei 14.687/2023, que entrou em vigor em 22/12/2023, introduziu o parágrafo único ao art. 11 da Lei 11.416/2006, para que os “quintos” incorporados aos vencimentos dos

servidores do Poder Judiciário não sejam absorvidos pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos dessa última lei.

39. Os valores mencionados nos anexos da referida lei já haviam sido alterados pela Lei 14.523/2023, que entrou em vigor anteriormente, em 10/1/2023, e estabeleceu aumento da remuneração às carreiras do Poder Judiciário da União em três parcelas, a serem aplicadas em 1º/2/2023, 1º/2/2024 e 1º/2/2025.
40. A Lei 14.687/2023, no entanto, não previu efeitos retroativos à sua vigência. Desse modo, terminou por resguardar a absorção de “quintos” não protegidos por decisão judicial transitada em julgado, como no presente caso, apenas para as parcelas posteriores, de 2024 e 2025.
41. Aliás, esse foi o entendimento esposado por este Tribunal no âmbito do Acórdão 2.266/2024-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia), proferido em resposta a consulta formulada pela presidente do Conselho da Justiça Federal (CJF) quanto ao alcance temporal das disposições do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, inserido pela Lei 14.687/2023.
42. A consulente indagou, especificamente, se os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 deveriam ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023, em fevereiro de 2023. Na oportunidade da prolação do Acórdão 2.266/2024-Plenário, restou vencedora a tese defendida pelo Ministro-Revisor, Walton Alencar Rodrigues, qual seja, a irretroatividade das leis, consagrada no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, em preservação da segurança jurídica.
43. Nesse sentido, foi respondido 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”*.
44. Necessário, portanto, esclarecer ao órgão de origem que a parcela compensatória resultante do cumprimento do item 9.3.1 do Acórdão 1.634/2023-1ª Câmara não deverá ser absorvida pelos reajustes estabelecidos na Lei 14.523/2023, à exceção da parcela de reajuste concedida em 1º/2/2023.
45. Com relação às alegações sobre segurança jurídica, direito adquirido e isonomia, cito, a propósito, trecho do voto condutor do Acórdão 2.149/2023-1ª Câmara (relator: Ministro Benjamin Zymler):

“15. Cabe lembrar que é pacífica a jurisprudência da Suprema Corte no sentido de classificar como complexo o ato de aposentação ou de concessão de pensão, em face da competência deste Tribunal estabelecida no artigo 71, inciso III, da Constituição Federal. Portanto, o ato administrativo que concede a aposentadoria somente passa a estar plenamente formado (perfeito), válido (afirmação da legalidade com reflexo de definitividade perante a administração, que não mais pode anulá-lo unilateralmente) e eficaz



(plenamente oponível a terceiros, deixando de apresentar executoriedade provisória) quando recebe o registro pela Corte de Contas.

16. Assim sendo, os proventos concedidos ao servidor interessado somente estariam confirmados e o ato seria considerado juridicamente perfeito, incorporando-se ao seu patrimônio, com o registro procedido por este Tribunal. Portanto, não há como se alegar a ocorrência de ato jurídico perfeito ou direito adquirido anterior à aferição de sua legalidade por esta Corte de Contas com a concessão do respectivo registro.”

46. Por fim, esclareço que as parcelas remuneratórias decorrentes do exercício das funções comissionadas deixaram de constituir base de incidência da contribuição previdenciária desde 16/12/1998, data da publicação da mencionada Emenda Constitucional 20/1998, motivo pelo qual também não podem integrar os proventos de aposentadoria, conforme já delineado pela jurisprudência desta Casa, a exemplo do Acórdão 5.919/2019-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

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 12 de março de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO (TRT-10) e pela Sra. Claudia Ribas, contra o Acórdão 482/2022-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Antonio Anastasia.

Por intermédio do acórdão recorrido, este Tribunal considerou ilegal e negou registro ao ato de aposentadoria da recorrente, em razão das seguintes irregularidades: i) inclusão da parcela “opção”, em desacordo com as regras da EC 20/1998, sem que tenha havido incidência da correspondente contribuição previdenciária; e ii) inclusão da parcela de “quintos” decorrentes de funções comissionadas exercidas após o advento da Lei 9.624/1998, em desacordo com a jurisprudência do TCU.

A AudRecursos propôs conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, sem embargo de esclarecer ao órgão de origem que a parcela de “quintos” incorporada entre 8/4/1998 e 4/9/2001 deve ser absorvida pelo reajuste de 6% previsto na Lei 14.523/2023 e, caso haja resíduo da “parcela compensatória”, este será absorvido por reajustes futuros, exceto os previstos para 2024 e 2025, conforme decisão do STF no RE 638.115, tendo em vista que não ficou comprovado nos autos que os “quintos” recebidos pela interessada estão assegurados por decisão judicial transitada em julgado.

O Ministério Público junto a esta Corte (MPTCU) acolheu a proposta da unidade técnica.

O E. Relator, Ministro Jorge Oliveira, propõe conhecer dos pedidos de reexame e, no mérito, dar-lhes provimento parcial. No que concerne à parcela “quintos” propõe esclarecer a unidade jurisdicionada que esta não deve ser absorvida pelos reajustes estabelecidos na Lei 14.523/2023, à exceção da parcela de reajuste concedida em 1º/2/2023.



Quanto à parcela “opção”, propõe tornar insubsistentes as determinações quanto à cessão dos pagamentos e emissão de novo ato e determinar ao TRT-10 que, em caso de reforma da sentença da Ação Civil Coletiva 1047485-95.2020.4.01.3400, interrompa o pagamento da parcela “opção” à interessada, sob pena de responsabilidade solidária,

O E. Relator cita que decisões judiciais em processos movidos pelo Sindjus/DF garantiram o pagamento da parcela “opção” a servidores que cumpriram requisitos temporais até 1995, mesmo sem atender às condições de aposentadoria.

O E. Ministro Jorge Oliveira lembra que o TCU enfrenta divergências sobre a aplicação dessas decisões judiciais, especialmente em casos em que a parcela “opção” é paga cumulativamente com “quintos/décimos”, e que o E. Ministro Benjamin Zymler determinou a instauração de um incidente de uniformização de jurisprudência para resolver essas divergências por meio do Acórdão 3.626/2022-1ª Câmara (TC 005.701/2021-0), ainda pendente de julgamento.

II

Preliminarmente, registro a minha concordância com o E. Ministro Jorge em relação à parcela “quintos”, com o esclarecimento à unidade jurisdicionada de que a parcela não deve ser absorvida pelos reajustes estabelecidos na Lei 14.523/2023, à exceção da parcela de reajuste concedida em 1º/2/2023.

No entanto, nos exatos termos da legislação em vigor, deve ser negado provimento aos recursos em razão da impossibilidade manutenção do pagamento cumulativo das parcelas “opção” e “quintos”, conforme passo a expor.

III

O pagamento da vantagem denominada “opção”, constante do ato de aposentadoria ora analisado, proporciona acréscimo aos respectivos proventos em relação à última remuneração contributiva do beneficiário em atividade, resultando em descumprimento ao disposto no art. 40, *caput* e § 2º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998.

As parcelas remuneratórias decorrentes do exercício das funções comissionadas deixaram de compor a base de incidência para a contribuição previdenciária desde 16/12/1998, o que corrobora o entendimento de que não podem integrar os proventos de aposentadoria.

A respeito do tema, destaco o paradigmático Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro-Substituto Augusto Sherman, a partir do qual o Tribunal decidiu o seguinte:

9.3.1. é assegurada na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no art. 2º da Lei nº 8.911/94, aos servidores que, **até a data de 18 de janeiro de 1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade;** (grifos meus)

No entanto, após o transcurso de aproximadamente quatorze anos, novo entendimento sobre o pagamento da vantagem “opção” foi firmado com base no Acórdão 1.599/2019-TCU-Plenário, relator o E. Ministro Benjamin Zymler:

9.4. firmar entendimento de que é vedado o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão (“opção”), **aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998**, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria. (grifos meus)



Irresignada com o novo entendimento firmado por esta Corte, a recorrente obteve, no âmbito da ação ajuizada pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no DF (Sindjus/DF), a seguinte sentença favorável exarada pelo Juízo da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, no bojo da Ação Civil Coletiva 1047485-95.2020.4.01.3400:

Assim, JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS, com fulcro no art. 487, I, do CPC, **para suspender a aplicação do entendimento firmado no Acórdão 1.599/2019 – Plenário/TCU** segundo o qual: “é vedado o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão (“opção”), aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998” e **determinar a adoção da regras e critérios aplicados desde 2005, firmado por meio do Acórdão 2.076, de 2005.** (grifos meus)

Portanto, verifico já não ser possível que o TCU, neste caso concreto, mantenha a decisão de interromper o pagamento da parcela “opção”, com base no Acórdão 1.599/2019-Plenário, em desfavor da interessada, tal como realizado por meio do acórdão ora recorrido, em observância à decisão judicial.

Aliás, é dominante a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que deve ser assegurado o recebimento da parcela “opção” com fundamento no que restou decidido em ações judiciais semelhantes, a exemplo do Acórdãos 1.751/2024-2ª Câmara (relator o E. Ministro Jhonatan de Jesus), 1.425/2024-2ª Câmara (relator o E. Ministro Antonio Anastasia), 2.024/2022-2ª Câmara (relator o E. Ministro Augusto Nardes), 2.510/2024-2ª Câmara (relator o E. Ministro Aroldo Cedraz), e 994/2022-Plenário (relator o E. Ministro Jorge Oliveira).

Dessa forma, passo ao exame da legalidade do pagamento da referida parcela à luz da tese firmada no Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário, segundo o qual até a data de 18/1/1995 devem ser satisfeitos os pressupostos temporais estabelecidos no art. 193 da Lei 8.112/1990, ainda que sem os requisitos para aposentação. O mencionado artigo assim dispunha:

Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período **de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.** (grifos meus)

No que concerne à Sra. Claudia Ribas, conforme consta no formulário de concessão de aposentadoria (peça 3, p. 4), ela cumpriu os requisitos temporais do art. 193 da Lei 8.112/1990 para o recebimento da parcela “opção”, qual seja, 5 anos consecutivos ou 10 anos interpolados em cargos/funções em comissão até a 18/1/1995.

Ocorre que o pagamento cumulativo da vantagem remuneratória denominada “opção”, extinta pela Lei 9.527/1997, com a vantagem de “quintos/décimos”, era expressamente proibido de forma explícita pelo § 2º do art. 193 a Lei 8.112/1990, *in verbis*:

Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou 10 (dez) anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos

§ 1º Quando o exercício da função ou cargo em comissão de maior valor não corresponder ao período de 2 (dois) anos, será incorporada a gratificação ou remuneração da função ou cargo em comissão imediatamente inferior dentre os exercidos.



§ 2º A aplicação do disposto neste artigo exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o direito de opção. (grifo acrescido)

Ademais, a firme jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido da **impossibilidade desse pagamento cumulativo**. No Acórdão 4.032/2021-TCU-1ª Câmara, o E. Ministro Benjamin Zymler elucidou a questão, conforme trecho do voto condutor:

5. De fato, enquanto vigente, o mesmo dispositivo legal que permitia a percepção da “opção” na inatividade (art. 193 do RJU) expressamente vedava a cumulação da vantagem com parcelas de “quintos” ou “décimos” incorporados, como segue:(...)

6. A vedação, a propósito, há muito é reconhecida pelo Tribunal, como evidenciam os seguintes dispositivos da Decisão 844/2001-Plenário:

Decisão 844/2001 Plenário

“8.2. fixar o entendimento de que os proventos de aposentadoria dos servidores que preencheram os requisitos estabelecidos nos arts. 180 da Lei 1.711/52 e 193 da Lei 8.112/90, durante a vigência e a eficácia daquelas normas, ou seja, até 18 de janeiro de 1995, diante da expressa vedação legal pelo § 3º do art. 180 da Lei 1.711/52, com a redação dada pelo art. 1º da Lei 6.732/79, pelo art. 5º da mesma Lei 6.732/79 e pelo § 2º do art. 193 da Lei 8.112/90, não podem cumular as vantagens estabelecidas nos arts. 180 da Lei 1.711/52 ou 193 da Lei 8.112/90 com as vantagens previstas nos arts. 2º da Lei 6.732/79, 62 da Lei 8.112/90 ou 3º da Lei 8.911/94 nem as vantagens estabelecidas nos arts. 180 da Lei 1.711/52 ou 193 da Lei 8.112/90 com as vantagens do art. 184 da Lei 1.711/52 ou 192 da Lei 8.112/90;

8.3. esclarecer que em decorrência da proibição de cumulação descrita no item 8.2, a apuração dos proventos dos servidores enquadrados na situação descrita no item anterior deve ser feita de acordo com os seguintes critérios:

8.3.2. opção pelas vantagens do art. 180 da Lei 1.711/52 ou do art. 193 da Lei 8.112/90 [‘opção’ cheia ou parcial; v. art. 2º da Lei 8.911/1994], hipótese em que os proventos de aposentadoria devem incluir a retribuição devida pelo exercício de cargo em comissão ou função comissionada, sem nenhuma parcela incorporada a título de quinto ou décimo e sem os acréscimos criados pelos arts. 184 da Lei 1.711/52 ou 192 da Lei 8.112/90;

8.3.3. opção pelas vantagens do art. 2º da Lei 6.732/79 ou do art. 62 da Lei 8.112/90 [‘quintos’], mantida e regulamentada pelo art. 3º da Lei 8.911/94, alternativa em que os proventos de aposentadoria devem incluir a remuneração do cargo efetivo e as parcelas incorporadas a título de quintos ou décimos, sem a retribuição devida pelo exercício de cargo em comissão ou função comissionada de que tratam os artigos 180 da Lei 1.711/52 e o art. 193 da Lei 8.112/90 [‘opção’] e sem o acréscimo previsto no artigo. 184 da Lei 1.711/52”.

7. Tais dispositivos, cumpre assinalar, foram mantidos incólumes pelo Acórdão 2076/2005-TCU-Plenário, tido como marco jurisprudencial sobre a matéria no âmbito desta Corte.

Ressalta-se que o Acórdão 2.076/2005-TCU-Plenário, cuja aplicação via judicial garante o recebimento da parcela “opção”, **não determinou o pagamento cumulativo das parcelas “quintos” e “opção”**.

Assim, caso a servidora opte pelo recebimento da opção, não pode receber a parcela dos quintos. Deve, então, ser determinado ao órgão que convoque a interessada para optar entre as parcelas de “opção” ou de “quintos”.



Ante o exposto, voto por negar provimento aos pedidos de reexame, com as mencionadas determinações ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO.

Com essas considerações, voto para que o Tribunal e adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12/03/2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Revisor

ACÓRDÃO Nº 514/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.228/2019-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (em Aposentadoria)
3. Interessada/Recorrentes:
 - 3.1. Interessada: Claudia Ribas (238.460.111-34)
 - 3.2. Recorrentes: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO (02.011.574/0001-90); Claudia Ribas (238.460.111-34)
4. Unidade: Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os pedidos de reexame interpostos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO e por Claudia Ribas contra o Acórdão 482/2022-Plenário, por meio do qual este Tribunal considerou ilegal e negou registro ao ato de aposentadoria da interessada, em razão das seguintes irregularidades: i) inclusão da parcela “opção”, em descumprimento ao disposto no art. 40, *caput* e § 2º, da Constituição Federal de 1998; e ii) inclusão da parcela de “quintos” decorrentes de funções comissionadas exercidas após o advento da Lei 9.624/1998.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer dos pedidos de reexame, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;
- 9.2. tornar insubsistentes as determinações contidas nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do acórdão recorrido;
- 9.3. determinar ao órgão de origem que adote as seguintes providências, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa:
 - 9.3.1. no prazo de trinta dias, convoque a interessada para optar entre a percepção das parcelas de “opção” ou de “quintos/décimos”, suprimindo a rubrica de menor valor, em caso de omissão da interessada;
 - 9.3.2. na hipótese de escolha pela primeira parcela, acompanhe o desfecho da decisão judicial proferida na Ação Ordinária 1035883-44.2019.4.01.3400, em trâmite no TRF da 1ª Região, e, caso a União obtenha êxito, promova a imediata exclusão da vantagem “opção”, salvo se houver disposição em sentido contrário pelo Poder Judiciário em deliberação transitada em julgado, eliminando a irregularidade do novo ato de aposentadoria a ser emitido quando do cumprimento da determinação do subitem 9.3.4;



9.3.3. na hipótese de escolha pela segunda vantagem (“quintos/décimos”), promova a exclusão da vantagem “opção”, eliminando a irregularidade do novo ato de aposentadoria a ser emitido quando do cumprimento da determinação do subitem 9.3.4;

9.3.4. após a exclusão da vantagem “opção”, em atendimento ao disposto no subitem 9.3.2, ou a absorção completa da parcela compensatória de “quintos/décimos”, emita novo ato, livre da irregularidade apontada, e submeta-o ao TCU, no prazo de trinta dias, consoante art. 262, § 2º, do RI/TCU, art. 19, § 3º, da Instrução Normativa-TCU 78/2018 e art. 7º, § 8º, da Resolução-TCU 353/2023;

9.4. esclarecer ao Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO que a parcela compensatória resultante do cumprimento do item 9.3.3 do Acórdão 482/2022-Plenário não deverá ser absorvida pelos reajustes estabelecidos na Lei 14.523/2023, à exceção da parcela de reajuste concedida em 1º/2/2023;

9.5. comunicar esta deliberação aos recorrentes.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0514-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 007.003/2024-2

Natureza(s): Administrativo

Órgão/Entidade: não há

Representação legal: não há

SUMÁRIO: PROPOSTA DE RESOLUÇÃO.
ESTABELECIMENTO DA POLÍTICA CORPORATIVA DE
CONTINUIDADE DE NEGÓCIOS (PCCN/TCU) E DO
SISTEMA DE GESTÃO DE CONTINUIDADE DE NEGÓCIOS
NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (SCN/TCU).
APROVAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação da Secretaria de Ouvidoria e Segurança da Informação (Sesouv) (peça 1), que contou com a anuência da Presidência deste Tribunal de Contas da União (peça 7):

“Trata-se de representação acerca de proposta de minuta Política Corporativa de Continuidade de Negócios (PCCN).

2. A proposta visa dar seguimento à modernização do arcabouço de normativos de segurança da informação (SI) no Tribunal. O projeto está previsto como uma das iniciativas do NORMATIZA-SI (fase 2), sob responsabilidade da Sesouv (Secretaria de Ouvidoria e Segurança da Informação).

3. A necessidade decorre da desatualização de base diretiva vigente para as normas de continuidade de negócios no TCU, conforme previsto na Resolução nº 261, de 11 de junho de 2014. A proposta possui caráter estruturante, a fim de fazer frente a novos e crescentes desafios envolvendo segurança da informação.

4. A minuta de normativo sobre continuidade de negócios (CN) visa dar atendimento ao previsto no parágrafo 2º, art. 3º, PCSI/TCU, sobre previsão de normativo específico sobre CN, com o objetivo de garantir continuidade particularmente a processos críticos de negócio do TCU.

5. A iniciativa está contextualizada no planejamento de ações da Sesouv, ação 23 – “Levantamento das ações e planos de Continuidade de Negócio na Setid e no TCU”, com término previsto para 31/03/2024, a cargo da Sesouv, cujo projeto é denominado CONTINUA-SI.

6. A Gestão de Continuidade de Negócios (GCN) tem como objetivo preparar o Tribunal para responder a efeitos de emergências ou de disrupções, de forma a restaurar suas atividades críticas a um nível de operação predefinido, capaz de continuar a entrega de produtos e serviços.

7. A política visa estabelecer diretrizes sobre CN e sobre o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios no Tribunal de Contas da União (SCN/TCU) e está alinhado e harmonizado ao Sistema de Gestão de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (SGSI/TCU). Em relação à segurança da informação, objetiva contribuir para a garantia de níveis adequados de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade das informações essenciais ao funcionamento dos processos críticos de negócio do TCU.

8. A proposição normativa é uma das etapas para a implementação da GCN no TCU. Servirá de diretrizes para estabelecimento de trabalhos típicos da temática, como análise de impacto nos negócios; definição das estratégias e soluções de continuidade para as atividades críticas; desenvolvimento e implementação dos planos e dos procedimentos previstos nesta política e na sua regulamentação; realização do programa de exercícios e de validações que devem ser realizados periodicamente para garantir o bom funcionamento dos planos de continuidade.

9. A proposta apresenta disposições sobre papéis e responsabilidades. Dada a natureza multidisciplinar, demanda participação ampla de setores do Tribunal. Desde áreas de negócio contempladas como contendo atividades consideradas críticas, passando por áreas mais diretamente ligadas à sustentação de infraestrutura necessária para fazer frente a eventos de paralisação ou redução do desempenho por período de tempo considerado inaceitável, até atores mais ligados à orquestração da gestão propriamente dita, incluindo gerenciamento de crises.

10. Importante destacar que as diretrizes propostas podem colaborar para a implementação de controles críticos de segurança da informação e de segurança cibernética baseados no framework CIS v8.0 (Center for Internet Security), em especial aqueles mais relacionados à temática.
11. No Acórdão nº 1.768/2022 – TCU – Plenário, acerca de avaliação de maturidade das organizações federais, consta a recomendação de “...9.3.1. implementar com urgência controles críticos e medidas de segurança cibernética, de modo a tratar, em especial, as deficiências apontadas neste ciclo do acompanhamento, naquilo que lhes for aplicável, observando boas práticas como as preconizadas pelo Center for Internet Security...”.
12. Em particular, o controle 11 acerca de recuperação de dados - CIS Control 11 - Data Recovery, o qual trata da temática recuperação de serviços de tecnologia da informação, descrito como estabelecer e manter práticas de recuperação de dados suficientes para restaurar ativos corporativos dentro do escopo para um estado pré-incidente e confiável. O referido controle está diretamente ligado à Recuperação de Serviços de TI, previsto no art. 7º, V, da versão atual da proposta.
13. A política é baseada em boas práticas de mercado, com destaque para os preconizados pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas): ABNT NBR ISO 22.301:2020 - Segurança e resiliência — Sistemas de gestão de continuidade de negócios - e ABNT NBR ISO 22.313:2020 - Segurança e resiliência — Sistemas de gestão de continuidade de negócios.
14. A proposta possui natureza diretiva. A função é simplesmente garantir perenidade para o ciclo de vida em que permanecerá vigente. Ou seja, o normativo precisa ser capaz de se manter atualizado frente a desafios atuais e a supervenientes, a fim de contornar o risco inerente à obsolescência ou à inadequação, particularmente a novos paradigmas.
15. Ressalta-se que o NORMATIZA-SI está alinhado com previsões legais estabelecidas pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei nº 13.709/2018) e pela Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011), bem como por boas práticas de mercado preconizadas pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), pelo CIS v8 (Center for Internet Security) e pelo COBIT (Control Objectives for Information and related Technology).
16. Cabe menção ao preconizado pelo conjunto de boas práticas publicadas pela ABNT NBR ISO/IEC 27002 – Código de Prática para controles de segurança da informação: “...Convém que um conjunto de políticas de segurança da informação seja definido, aprovado pela direção, publicado e comunicado...” (item 5.1.1).
17. O Programa Especial de Segurança da Informação do TCU (TCU+Seguro) foi instituído pela Portaria-TCU nº 74, de 2 de junho de 2021, com o objetivo de definir, articular e acelerar o desenvolvimento e a implementação de práticas, soluções, normas, processos de trabalho e demais elementos que visem ao fortalecimento da Segurança da Informação no TCU. Um dos eixos do programa é o comportamental, a cargo da Sesouv, no qual se insere o projeto NORMATIZA-SI.
18. A Sesouv foi criada por meio da Resolução-TCU nº 324, de 30 de dezembro de 2020, com alterações promovidas pela Resolução nº 347/2022. Estrutura e competências estão previstas na Portaria-Sesouv nº 2, de 14 de fevereiro de 2023. A Diretoria temática acerca de segurança da informação e proteção de dados é a Disip (Diretoria de Segurança da Informação e Proteção de Dados Pessoais).

19. Compete à Sesouv coordenar a implementação e o funcionamento da PCSI/TCU (Res-TCU nº 347/2022, art. 23, I) e, em particular, à Disip, a formulação de proposta de revisão da PCSI/TCU, de modo a atualizá-la frente a novos requisitos corporativos (Portaria-Sesouv nº 3/2021, art. 5º, II).

20. A obsolescência de normativos de SI pode acarretar riscos ao Tribunal. O primeiro é o risco de desconformidade, tendo em vista que a Res-TCU nº 261/2014 prevê que “...A Gestão de Continuidade de Negócios (GCN), disposta em política específica, harmoniza-se com os processos do Sistema de Gestão de Segurança da Informação do TCU (SGSI/TCU) e tem por objetivo, em relação à segurança da informação, a garantia de níveis adequados de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade das informações essenciais ao funcionamento dos processos críticos de negócio...” (art21, §2º).

21. O segundo aspecto está ligado à própria obsolescência normativa e suas decorrências no plano estratégico-tático-operacional como peça diretiva da CN na organização. A ausência ou falha na orientação normativa pode gerar repercussões no estabelecimento de controles, processos, padrões e procedimentos de CN, como desdobramentos diretos às políticas de CN.

22. Acerca da metodologia de trabalho, cumpre trazer a lume as seguintes considerações:

22.1. Foi assegurada ampla participação de diversas unidades técnicas do Tribunal, incluindo as unidades teoricamente mais afetadas pelos normativos. O trabalho colaborativo teve como objetivo o aprimoramento do conteúdo, o alinhamento às expectativas do negócio da organização, bem como a garantia da perenidade dos normativos para o próximo ciclo de vida.

22.2. O projeto foi elaborado de forma cíclica, com o envolvimento de grupo crescente de revisores, basicamente em 4 (quatro) fases. 1) Publicação de minuta de nova versão ao grupo de revisores; 2) Recebimento e discussão de contribuições junto aos revisores; 3) Consolidação e registro de contribuições; e 4) Análise sobre ampliação de novo grupo de revisores e/ou reenvio ao grupo anterior.

22.3. O histórico de revisões foi mantido em forma de registro em todas as versões de todas as minutas. para se ter memória e transparência de todas as contribuições recebidas, bem como de respeitar o esforço despendido pelas unidades revisoras.

22.4. A cada ciclo de revisão, uma nova versão de cada minuta foi consolidada, formada por dois documentos. Um contendo histórico de alterações (modo revisão) e outro sem revisão e comentários, mas preservando o conteúdo principal. A primeira foi empregada para manter memória de alterações trabalhadas na versão corrente. A segunda, para ser submetida a próximo ciclo de revisão.

22.5. Visando assegurar abordagem participativa, também foi organizada consulta pública interna, com divulgação no portal do TCU, cujo prazo para submissão de sugestões finalizou no dia 08/03/2024. Ao final, foram recepcionadas 31 (trinta e uma) contribuições acerca do objeto da consulta, o que enriqueceu sobremaneira o trabalho proposto. Todas as contribuições foram objeto de devolutiva aos interessados, como forma de valorizar e incentivar a participação em iniciativas de mesma natureza.

22.6. Sendo assim, a versão final da minuta foi validada dentro do prazo do projeto para submissão ao comitê responsável pela coordenação de segurança da informação no Tribunal, para que possa percorrer demais instâncias decisórias do Tribunal.

23. Cumpre trazer a lume o Acórdão nº 2.376/2021 – TCU – Plenário, de 29 de setembro de 2021, com o propósito de apurar mecanismos de controle adotados pelo TCU para

garantir a segurança dos dados pessoais de seus servidores. A decisão traz recomendação à Secretaria-Geral da Presidência (Segepres) para implementar ações, visando a aprimorar a gestão da segurança da informação, com a elaboração de plano de reimplantação da gestão da segurança da informação no TCU.

24. Considera-se como fator crítico para o sucesso da iniciativa o previsto pelas boas práticas publicadas na ABNT NBR ISO/IEC 27002. Os itens 6.1.1. e 6.1.2., preveem que: “...a direção apoie ativamente a segurança da informação dentro da organização, por meio de um claro direcionamento, demonstrando o seu comprometimento...”. Além disso, a importância do patrocínio da alta administração é repisada explicitamente como fatores críticos para o sucesso (item 0.7): “...c) comprometimento e apoio visível de todos os níveis gerenciais...”.

25. Por fim, o *NORMATIZA-SI* possui duplo propósito. Primeiro, modernizar o arcabouço normativo. Segundo, e não menos importante, alçar o Tribunal à condição de referência junto à Administração Pública Federal, no tocante a ações de governança de SI. A visão do projeto foi inspirada no artigo publicado em abril de 2010 na Revista TCU - “Segurança da informação no TCU: cumprindo as próprias recomendações”:

“...No esforço para ser exemplo aos jurisdicionados e para alinhar discurso e prática [sobre segurança da informação] [...] o TCU deve ser perseverante e diligente, de modo a consolidar as ações já realizadas, concluir aquelas em andamento e construir cultura de segurança da informação em toda a organização...”

26. Sobre a classificação da informação, nos termos da Portaria-Sesouv nº 2, de 13 de abril de 2022, que dispõe sobre a classificação, quanto à confidencialidade, das informações produzidas e custodiadas pela Secretaria de Ouvidoria e Segurança da Informação (Sesouv), minutas de atos normativos são classificados quanto ao grau de confidencialidade como RESERVADO, fundamentado no Art. 23, VIII, da LAI c/c art. 12, II, da Resolução-TCU nº 294/2018.

27. Diante do exposto, na condição de competente para coordenar a implementação e o funcionamento do Sistema de Gestão de Segurança da Informação (SGSI/TCU), incluindo a gestão da continuidade de negócio do Tribunal, sob a perspectiva tecnológica, e da Política Corporativa de Segurança da Informação (PCSI/TCU) (Res-TCU nº 347/2022, art. 23, I cc XX) e para formular proposta de revisão da PCSI/TCU e demais normas relacionadas à continuidade de negócio de modo a atualizá-la frente a novos requisitos corporativos (Port-Sesouv nº 2/2023, art. 5º, II), submete-se a presente representação para análise e, caso aprovada, para seguimento as demais instâncias superiores, com vistas ao objetivo final de análise, revisão, aprovação e publicação.

28. À disposição para maiores esclarecimentos.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de proposta de resolução elaborada com o objetivo de estabelecer a Política Corporativa de Continuidade de Negócios (PCCN/TCU) e o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios no Tribunal de Contas da União (SCN/TCU).



2. A representação administrativa, formulada pela Secretaria de Ouvidoria e Segurança da Informação (Sesouv), visa dar cumprimento ao disposto no art. 3º, § 2º, da Resolução-TCU 342/2022, que trata da Política Corporativa de Segurança da Informação (PCSI/TCU). Essa norma estabelece a necessidade de edição de normativo específico sobre Continuidade de Negócios (CN), com o objetivo de assegurar a continuidade de processos críticos de negócio do Tribunal.
3. O documento foi elaborado de forma cíclica, com o envolvimento de grupo crescente de revisores. Visando assegurar abordagem participativa, foi realizada consulta pública interna, com divulgação no portal do TCU, tendo sido recepcionadas 31 contribuições acerca do objeto da consulta, o que colaborou com o aprimoramento do trabalho.
4. No dia 30/10/2024, por meio de comunicação ao Plenário, nos termos do art. 75, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, submeti ao Colegiado o projeto de ato normativo em comento, com proposta de abertura do prazo de 15 (quinze) dias para o oferecimento de emendas, pelos senhores Ministros, e de sugestões, pelos senhores Ministros-Substitutos e pela senhora Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU.
5. Considerando que não foram apresentadas emendas ou sugestões ao texto do anteprojeto de resolução, manifesto minha concordância com a proposta de ato normativo apresentada pela Sesouv, na forma do texto anexo.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 515/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.003/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de proposta de resolução elaborada com o objetivo de estabelecer a Política Corporativa de Continuidade de Negócios (PCCN/TCU) e o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios no Tribunal de Contas da União (SCN/TCU),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 73 a 84 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. aprovar o anteprojeto de resolução, na forma do texto anexo;
- 9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.



11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0515-07/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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

RESOLUÇÃO - TCU Nº 376, DE 12 DE MARÇO DE 2025

Dispõe sobre a Política Corporativa de Continuidade de Negócios (PCCN/TCU) e sobre o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios no Tribunal de Contas da União (SCN/TCU).

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 28, inciso XXXIV, do Regimento Interno do TCU,

considerando o disposto no § 2º do art. 3º da Resolução-TCU nº 342, de 28 de setembro 2022, que dispõe sobre a Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (PCSI/TCU) e sobre o Sistema de Gestão de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (SGSI/TCU);

considerando o disposto na Resolução-TCU nº 261, de 11 de junho de 2014, que dispõe sobre a Política de Segurança Institucional (PSI/TCU);

considerando a importância de se estabelecer objetivos, princípios e diretrizes para a continuidade de negócios do Tribunal de Contas da União, alinhados às recomendações constantes das normas brasileiras ABNT NBR 27001:2022, 27002:2022, 22301:2020, 22313:2020, 27017:2016 e 27004/2017;

considerando as melhores práticas de gestão de continuidade de negócios difundidas e recomendadas por instituições especializadas no tema, como o *Disaster Recovery Institute*



International (DRII) e o Business Continuity Institute (BCI);

considerando a necessidade de se definir estruturas decisórias e mecanismos de controle, assim como as responsabilidades das unidades da Secretaria do TCU quanto ao planejamento e a execução do processo de gestão de continuidade de negócios no Tribunal; e

considerando a necessidade de se estabelecer um vocabulário comum para facilitar a comunicação e a realização das atividades de todos os envolvidos na gestão de continuidade de negócios,

RESOLVE:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A Política Corporativa de Continuidade de Negócios do Tribunal de Contas da União (PCCN/TCU) observa os princípios, objetivos, diretrizes e demais disposições estabelecidas nesta Resolução, bem como as disposições constitucionais, legais e regimentais vigentes.

§ 1º Integram a PCCN/TCU normas gerais, bem como procedimentos complementares, destinados à continuidade de negócio, emanados no âmbito do Tribunal.

§ 2º Esta norma está alinhada com os princípios e as diretrizes da PCSI/TCU, harmonizada com os processos do SGSI/TCU, e tem por objetivo, em relação à segurança da informação, garantir níveis adequados de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade das informações essenciais ao funcionamento dos processos críticos de negócio do TCU.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:

I - atividade crítica: atividade cuja paralisação possa causar danos financeiros, operacionais, legais ou de imagem, considerados inaceitáveis pelo Tribunal;

II - emergência: evento súbito de grandes proporções que requer ação imediata devido à probabilidade de causar interrupção para o negócio, bem como comprometimento da vida humana ou do patrimônio do Tribunal;

III - interrupção: paralisação ou redução do desempenho de uma ou mais atividades críticas por período de tempo considerado inaceitável para a organização;

IV - sistema de gestão de continuidade de negócios (SCN): programa institucional de caráter permanente que tem por objetivo aumentar a resiliência institucional e minimizar os danos operacionais, legais, financeiros e à imagem da instituição, para fazer frente a efeitos de emergências ou de interrupções; e

V - estratégia de continuidade: abordagem para assegurar a continuidade da atividade crítica interrompida.

Art. 3º A Política Corporativa de Continuidade de Negócios do Tribunal de Contas da União (PCCN/TCU) pauta-se pelos seguintes princípios:

I - precedência da segurança das pessoas e da vida humana sobre qualquer outro recurso organizacional;

II - foco na continuidade das atividades críticas para o negócio;

III - comunicação de forma rápida, assertiva, clara e confiável;

IV - consideração de cenários de maior risco; e

V - promoção da cultura de continuidade que permeie todo o Tribunal.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONTINUIDADE DE NEGÓCIOS

Art. 4º A PCCN/TCU integra o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios do Tribunal de Contas da União (SCN/TCU), o qual é composto pelos seguintes processos:

I - Gestão de Continuidade de Negócios (GCN), de caráter permanente; e

II - Gestão de Crise (GC), de caráter circunstancial.

§ 1º Cada processo do SCN/TCU é interdependente e deve ser estruturado e monitorado de forma a permitir sua melhoria contínua.

§ 2º A segurança da informação, como dimensão própria associada ao Sistema de Gestão de Segurança da Informação do TCU (SGSI/TCU), disposta em política específica, harmoniza-se com os processos do SC/TCU.

§ 3º A segurança física e patrimonial, disposta em política específica, harmoniza-se com os processos do SCN/TCU e tem por objetivo, em relação à continuidade de negócio, colaborar para a salvaguarda de vidas humanas, precedendo-a sobre qualquer outro recurso, colaborar para ações de continuidade de negócio e mitigar impacto às instalações do TCU.

Seção I

Da Gestão de Continuidade de Negócios

Art. 5º A Gestão de Continuidade de Negócios tem como objetivo preparar o Tribunal para responder a efeitos de emergências ou de interrupções, de forma a restaurar suas atividades críticas a um nível de operação predefinido, capaz de continuar a entrega de produtos e serviços.

Art. 6º O processo de Gestão de Continuidade de Negócios abrangerá:

I - instituição da política de continuidade de negócios, com papéis e responsabilidades definidas;

II - elaboração da análise de impacto nos negócios;

III - definição das estratégias e soluções de continuidade para as atividades críticas;

IV - desenvolvimento e implementação dos planos e dos procedimentos previstos nesta política e na sua regulamentação;

V - realização do programa de exercícios e de validações que devem ser realizados periodicamente para garantir o bom funcionamento dos planos de continuidade; e

VI - avaliação, revisão e aperfeiçoamento do processo.

Art. 7º A GCN deve ser implementada por meio de abordagem incremental e de melhoria contínua, podendo abranger total ou parcialmente a organização, devendo ser elaborados ao menos os seguintes planos:

I - Planos de Resposta a Emergências;

II - Planos de Abandono Predial;

III - Plano de Comunicação em Emergência;

IV - Planos de Continuidade de Negócio (PCN), orientados às atividades críticas; e



V - Plano de Recuperação de Serviços de TI (PRSTI), que suportam as atividades críticas.

§ 1º Cada Plano de Resposta a Emergências conterá instruções para resposta a emergências às instalações prediais a que se refere.

§ 2º Cada Plano de Abandono Predial conterá instruções para remoção de pessoas das instalações prediais a que se refere, em caso de emergência, em consonância com as normas editadas pelos órgãos competentes.

§ 3º O Plano de Comunicação em Emergência conterá estratégias de comunicação adequadas à natureza da emergência e ao público-alvo da comunicação.

§ 4º Cada Plano de Continuidade de Negócio conterá informações que permitam a identificação de pessoas-chave e de recursos mínimos para a continuidade das atividades críticas a que os planos se referem.

§ 5º O Plano de Recuperação de Serviços de TI estará alinhado às estratégias e ações definidas nos Plano de Continuidade de Negócio e conterá instruções para a recuperação dos serviços críticos de TI associados aos respectivos planos de continuidade.

§ 6º Os planos previstos neste artigo devem definir os responsáveis pela execução das ações neles descritas e serão revisados no mínimo a cada 02 (dois) anos ou sempre que haja mudanças significativas nas atividades críticas, cabendo notificação à unidade responsável pela gestão de continuidade de negócios no TCU, sob a perspectiva tecnológica.

Seção II

Da Gestão de Crise

Art. 8º A Gestão de Crise tem natureza circunstancial, iniciada com uma emergência, e abrange as seguintes etapas:

I - resposta à emergência: na qual são realizadas ações para salvaguardar vidas, de forma prioritária, e patrimônio;

II - comunicação em emergência: na qual são realizadas ações para a comunicação adequada à natureza do evento e ao público-alvo;

III - recuperação: na qual as operações da instituição são conduzidas ao nível acordado no plano de contingência;

IV - operação em contingência: na qual os níveis de serviço definidos para operação em contingência podem ser menores do que os definidos para a execução normal da atividade; e

V - retorno à normalidade: na qual as operações da instituição retornam ao nível normal de operação, podendo ser necessário reparo ou realocação das instalações e equipamentos.

Parágrafo único. A Gestão de Crise será coordenada por equipe temática, organizada sob a forma de Gabinete de Crise, como parte integrante do SCN, cujo detalhamento será objeto de normativo próprio.

Art. 9º Qualquer pessoa que tenha conhecimento de um evento que possa ocasionar uma emergência deve comunicá-lo de imediato a instâncias competentes de comunicação de emergência, como Central de Segurança, na Sede, e Central de Serviços (0800), para tempestiva adoção de medidas necessárias para a proteção das pessoas, instalações, informações e outros ativos da organização ou de terceiros que possam ser afetados.



CAPÍTULO III

DAS COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES

Art. 10. Integram a estrutura do Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios do Tribunal de Contas da União (SCN/TCU):

- I - Comissão de Coordenação Geral (CCG);
- II - Comissão Gestora de Tecnologia da Informação (CGTI);
- III - Comitê Técnico de Proteção e Segurança da Informação (CPS);
- IV - Unidade responsável pela gestão de continuidade de negócios no TCU, sob a perspectiva tecnológica, a Sesouv (Secretaria de Ouvidoria e Segurança da Informação);
- V - Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital (Setid);
- VI - Unidade responsável pela gestão de continuidade de negócios no TCU, sob a perspectiva não tecnológica, a Secretaria Especializada em Ambientes Físicos (SecAmbientes); e
- VII - Secretaria de Comunicação (Secom).

Art. 11. Compete à CCG:

- I - analisar propostas de políticas, diretrizes e objetivos de continuidade de negócio e submetê-las, quando couber, à aprovação do Presidente;
- II - decidir quanto à pertinência da elaboração de PCN para as atividades críticas;
- III - aprovar as estratégias de continuidade; e
- IV - aprovar as propostas de planos previstos no art. 7º.

Parágrafo único. Definida pela CCG a pertinência de elaboração de PCN, incumbe às unidades envolvidas alocar os recursos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos.

Art. 12. Compete à CGTI:

- I - analisar propostas de políticas, diretrizes e objetivos de continuidade de negócio e submetê-las à análise da CCG;
- II - propor à CCG a pertinência de elaboração de PCN para as atividades críticas, após provocação do CPS; e
- III - aprovar as estratégias de continuidade, as propostas dos planos previstos no art. 7º e os relatórios de acompanhamento, após a apreciação realizada pelo CPS.

Art. 13. Compete ao CPS, sob o aspecto tecnológico:

- I - avaliar as estratégias de continuidade e apreciar as propostas dos planos previstos no art. 7º; e
- II - apreciar propostas de estratégias de continuidade, minutas de Planos de Continuidade de Negócio e respectivas atualizações, revisão e proposição normativa sobre o tema e relatórios de acompanhamento, para submissão à CGTI.

Art. 14. Compete à Sesouv:

- I - elaborar propostas de políticas, diretrizes e objetivos de continuidade de negócio, submetendo-as ao CPS, à CGTI e à CCG;
- II - definir diretrizes para estabelecimento de métodos, processos e técnicas de continuidade de negócio para aplicação no TCU, observadas a legislação, as normas internas e as



melhores práticas nacionais e internacionais, e orientar as unidades da Secretaria do TCU em sua utilização;

III - coordenar e promover a implantação da continuidade de negócio em conjunto com as áreas envolvidas;

IV - elaborar planos de continuidade de negócios e análises de impacto de negócios, com o apoio das unidades competentes;

V - propor ao CPS políticas, planos e acompanhamentos acerca da continuidade de negócio;

VI - assessorar a CGTI e a CCG em matérias relacionadas à continuidade de negócio, sob a perspectiva tecnológica;

VII - fomentar a cultura de continuidade de negócio no Tribunal;

VIII - promover ações educacionais relacionadas à continuidade de negócio no Tribunal; e

IX - definir estratégias para fazer frente a cenários de indisponibilidade de serviços críticos de TI, bem como de acesso físico e de pessoas, nesse caso, em conjunto com áreas responsáveis.

Art. 15. Compete à Setid apoiar a GCN, elaborar o PRSTI, conduzir reavaliações periódicas do Plano, bem como realizar testes regulares das estratégias previstas no PRSTI.

Art. 16. Compete à SecAmbientes elaborar o Plano de Resposta a Emergência e os Planos de Abandono Predial das unidades da Sede do Tribunal e conduzir reavaliações periódicas desses planos, além de definir os mecanismos para a comunicação de eventos adversos que possam ocasionar emergências.

Art. 17. Compete à Secom, com o apoio técnico da Sesouv e da SecAmbientes, elaborar o Plano de Comunicação em Emergência e conduzir reavaliações periódicas desse plano.

Art. 18. Compete a todas as unidades da Secretaria do TCU, observadas as competências estabelecidas em normativos próprios:

I - colaborar para a implantação das estratégias de continuidade aprovadas, bem como com a execução de testes, treinamentos e simulações;

II - executar, em caso de ativação dos planos, as ações de sua responsabilidade previstas nos planos aprovados;

III - adotar as medidas necessárias para a redução dos riscos que possam ocasionar emergências ou interrupção de atividades críticas no âmbito do Tribunal;

IV - reduzir, no âmbito das unidades, a dependência de pessoas-chave em atividades críticas para o TCU; e

V - manter atualizados os PCN nas suas respectivas áreas de atuação.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. A revisão desta norma poderá ocorrer a qualquer tempo, quando houver mudanças significativas com impacto nos processos ou requisitos de continuidade de negócio, devendo ser realizada no máximo a cada quatro anos, de modo a atualizá-la frente a novos requisitos corporativos, mediante proposta elaborada, de forma concorrente, pelas unidades responsáveis pela coordenação da gestão de continuidade do negócio do Tribunal, tanto pela perspectiva tecnológica quanto não



tecnológica.

Art. 20. Compete ao Presidente do TCU expedir os atos necessários à regulamentação desta Resolução.

Art. 21. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

VITAL DO RÊGO
Presidente

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 007.142/2018-8 [Apenso: TC 010.203/2019-2]

Natureza(s): I - Pedido de reexame em representação

Recorrente: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento e Orçamento.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO NA QUAL FORAM APURADOS INDÍCIOS DE QUE ESTATAIS TIDAS POR NÃO DEPENDENTES SERIAM, DE FATO, DEPENDENTES DE RECURSOS DO TESOURO NACIONAL. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO SOBRE A REAL EXTENSÃO DO INCISO III DO ART. 2º DA LRF. DISCORDÂNCIA, PELA RECORRENTE, DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO TCU E DE ALGUMAS DAS DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA EXARADAS. CONHECIMENTO. EXAME DA MATÉRIA. DECRETO 10.690/2021. PROVIMENTO PARCIAL PARA ALTERAR A REDAÇÃO DO SUBITEM 9.2 DO ACÓRDÃO 937/2019, DE FORMA A FAZER EXPRESSA MENÇÃO AOS TERMOS DO DECRETO 10.690/2021.

RELATÓRIO

A seguir, transcrevo a instrução a cargo do Auditor Federal de Controle Externo da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), acolhida no âmbito da referida unidade técnica.

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) (peça 96), contra o Acórdão 937/2019 (peça 56), alterado pelo Acórdão 1.522/2019 (peça 92), ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, nos seguintes termos:

9.1. *determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que::*

9.1.1. *identifique, no prazo de cento e cinquenta dias e em conjunto com o Ministério da Economia, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência;*

9.1.2. *aponte, em trinta dias a contar da finalização do prazo a que se refere o subitem anterior, para as estatais identificadas na forma do citado subitem, informando a esta Corte:*

9.1.2.1. *a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam, no período, acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988;*

9.1.2.2. *a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995;*

9.2. *firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;*

9.3. *dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais;*

9.4. *determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;*

9.5. *recomendar à Sest, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.*

9.6. *determinar à Segecex que:*

9.6.1. *realize auditoria de natureza operacional na Sest com o objetivo de verificar a atuação da mencionada Secretaria no cumprimento de suas competências estabelecidas pelo art. 92 do Decreto 9.679/2019, com especial ênfase aos processos internos relacionados ao exercício das atribuições tratadas nos incisos II e VI, letra 'g', do referido dispositivo normativo;*

9.6.2. *informe, nos termos da Portaria TCU 548/2017, a ação de controle a ser retirada do Plano de Fiscalizações em substituição à fiscalização a ser realizada por força do subitem anterior.*

9.7. *determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue representação, com vistas a promover a audiência dos gestores da Sest e, assim, apurar suas responsabilidades em decorrência de condutas omissivas em razão de não adotarem ações pertinentes com vistas a se identificar estatais não dependentes que, nos termos do*

art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes, em afronta à competência estabelecida no art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019;

9.8. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal, em virtude dos indícios de que há empresas que utilizaram ou podem vir a necessitar de aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais, o que sinaliza uma situação de dependência e um risco para a sustentabilidade orçamentária e financeira das empresas estatais formalmente classificadas como não dependentes.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo federal.

2.1. A representação decorreu de comunicação realizada ao Plenário do Tribunal, em sessão de 17/1/2018, pelo então Presidente, Ministro Raimundo Carreiro, determinando à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que fossem verificados aspectos relativos à gestão de empresas estatais, sobretudo programas de pagamento de PLR e o relacionamento desses eventos à União, com reflexos nas contas públicas.

2.2. Após solicitação de informações pela Semag aos órgãos responsáveis e análise dos dados apresentados, o Tribunal, em primeira medida, tendo em vista a situação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que recebeu grandes aportes de recursos federais, em especial os possíveis pagamentos acima do teto constitucional, optou, por meio do Acórdão 830/2019 – Plenário (peça 40), sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, por deferir medida cautelar, nos seguintes termos:

9.1. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar cautelarmente que a Infraero se abstenha de realizar os pagamentos a seguir discriminados, até que este Tribunal se manifeste de forma definitiva acerca da condição de dependência da referida estatal quanto ao recebimento de aportes financeiros do Tesouro Nacional:

9.1.1. acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2. a título de distribuição de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. promover a oitiva da Infraero e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), nos termos do § 3º do art. 276 do RITCU, para que se manifestem, no prazo de quinze dias, se assim desejarem, acerca dos indícios de dependência da estatal em relação ao aporte de recursos provenientes dos cofres da União, conforme detalhado no relatório e voto que fundamentam a presente deliberação;

9.3. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar cautelarmente que a Eletrobras se abstenha de deliberar sobre possível concessão de aumento remuneratório de qualquer espécie para sua diretoria, até que esta Corte realize a análise de informações acerca da situação financeira da estatal, em particular, de da existência de indícios de dependência do Tesouro Nacional;



9.4. promover a oitiva da Eletrobras e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), nos termos do § 3º do art. 276 do RITCU, para que se manifestem, no prazo de quinze dias, se assim desejarem, acerca dos indícios de dependência da estatal em relação ao aporte de recursos provenientes dos cofres da União;

9.5. notificar a Sest, a Infraero e a Eletrobras da presente decisão.

2.3. Na sequência, o Tribunal se debruçou sobre as conclusões da unidade técnica quanto ao mérito da representação, manifestando-se, por meio do Acórdão 937/2019 – Plenário (peça 56), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, na forma abaixo, em redação original:

9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de sessenta dias, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes;

9.1.2. aponte, em trinta dias a contar da finalização do prazo a que se refere o subitem anterior, para as estatais identificadas na forma do citado subitem, informando a esta Corte:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam, no período, acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995;

9.1.3. desenvolva, no prazo de 120 dias, ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest), que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, se ocorreu a condição de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais enquadradas como dependentes, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

9.3. dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais;

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;

9.5. determinar à Segecex que:

9.5.1. realize auditoria de natureza operacional na Sest com o objetivo de verificar a atuação da mencionada Secretaria no cumprimento de suas competências estabelecidas pelo art. 92 do Decreto 9.679/2019, com especial ênfase aos processos internos



relacionados ao exercício das atribuições tratadas nos incisos II e VI, letra 'g', do referido dispositivo normativo;

9.5.2. informe, nos termos da Portaria TCU 548/2017, a ação de controle a ser retirada do Plano de Fiscalizações em substituição à fiscalização a ser realizada por força do subitem anterior.

9.6. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue representação, com vistas a promover a audiência dos gestores da Sest e, assim, apurar suas responsabilidades em decorrência de condutas omissivas em razão de não adotarem ações pertinentes com vistas a se identificar estatais não dependentes que, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes, em afronta à competência estabelecida no art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019;

9.7. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal, em virtude dos indícios de que há empresas que utilizaram ou podem vir a necessitar de aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais, o que sinaliza uma situação de dependência e um risco para a sustentabilidade orçamentária e financeira das empresas estatais formalmente classificadas como não dependentes.

2.4. Com vistas a reformar a decisão liminar, a Infraero interpôs agravo (peças 50 e 52), o qual restou desprovido pelo Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.281/2019 – Plenário (peça 86), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, nos seguintes termos:

9.1. conhecer do agravo interposto pela Infraero, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 289 e 183 do RITCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. determinar o envio dos autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com vistas a proceder a análise da documentação constante das peças 61 a 65, autuada em resposta às oitivas determinadas pelos subitens 9.2 e 9.4 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, por força do disposto no art. 276, § 3º, do RITCU;

9.3. dar ciência desta deliberação à recorrente.

2.5. A Sest, por sua vez, opôs embargos de declaração em face do Acórdão 937/2019 – Plenário, apontando omissões e obscuridades, os quais foram parcialmente providos pelo Tribunal, no âmbito do Acórdão 1.522/2019 – Plenário (peça 92), relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, assim redigido:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração por atenderem aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 para que, no mérito, sejam eles acolhidos parcialmente, conferindo efeitos modificativos nos termos do subitem a seguir;

9.2. conferir a seguinte redação aos subitens 9.1.1 e 9.4 do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário:

‘9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de cento e cinquenta dias e em conjunto com o Ministério da Economia, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força do disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência;

(...)



9.4. *determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;*

9.3. *tornar insubsistente o subitem 9.1.3;*

9.4. *acrescentar o subitem 9.5, com a redação a seguir especificada, renumerando os demais subitens:*

2.6. *Ainda insatisfeita, a Sest interpôs o presente pedido de reexame (peça 96), com o objetivo de ‘ajustar as determinações e recomendações desta Corte de Contas ao ordenamento jurídico vigente e propiciar a esperada segurança jurídica na matéria’ (peça 96, p. 19).*

2.7. *A Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), sociedade de economia mista vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), por sua vez, encaminhou petição ao Tribunal (peças 98 e 102), requerendo a admissão nos autos como interessada (peça 98, p. 1). O Ministro Relator Benjamin Zymler habilitou a estatal como amicus curiae, nos termos do artigo 138 do Código de Processo Civil (peça 101).*

2.8. *No documento, a empresa relatou, também, ter obtido informação de que a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/ME) a incluiria no Orçamento Fiscal e de Seguridade Social da União, a partir do exercício de 2020, após pesquisas sob a condição de dependência da estatal, como decorrência dos Acórdãos 830/2019 e 937/2019, ambos do Plenário (peça 98, p. 2). Isso implicaria na classificação da entidade como estatal dependente.*

2.9. *Em razão disso, a estatal informou ter exposto à Sest os impactos que a decisão de dependência causará à Companhia, seus acionistas minoritários e a à própria União, além de ter se aprofundado em conceitos contábeis até então discutidos. Além disso, a Telebras decidiu solicitar ao Tribunal esclarecimentos quanto à forma mais segura para avaliação dos indícios de dependência ou a classificação da empresa como dependente (peça 98).*

2.10. *Em petição complementar, a Telebras requereu a juntada de seu Plano de Negócios e de reestruturação para o quadriênio 2020-2024, documento em tramitação à época, sob a chancela de sigilo, como medida tendente a ilustrar a necessária avaliação dos riscos jurídicos de colocá-la na condição de estatal dependente (peça 102).*

2.11. *Diante disso, a Telebras requereu ao Tribunal (peça 98, p. 13):*

(...) esclarecer à Sest para que, na tomada de decisão, avalie os impactos com tempo razoável, antes de qualquer enquadramento, de forma a tomar uma decisão bem informada em que sejam considerados todos os impactos em tal decisão.

(...) urgência na análise desta petição, uma vez que foi disponibilizado para o MCTIC e a Telebras o prazo de até 15 de agosto de 2019 para incluir no SIOP o orçamento da Telebras como empresa estatal dependente, desconsiderando, portanto, impactos para a permanência da estatal e das políticas públicas sob sua responsabilidade

2.12. *Antes que análise do recurso da Sest estivesse concluída na Secretaria de Recursos (Serur), a Semag procedeu à análise das oitivas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) e da Sest, conforme determinado nos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 830/2019 – Plenário (peça 40), sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, conforme instrução à peça 114, datada de 6/4/2020, ratificada pelo Corpo Dirigente da unidade (peças 115-116).*

2.13. *Na sequência, a Advocacia-Geral da União (AGU) apresentou memorial (peça 121), seguido das Notas Técnicas SEI n. 19136/2020/ME (peça 122) e 19191/2020/ME (peça 123), ambas do Ministério da Economia.*

2.14. *O Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário (peça 130), Relator Ministro Vital do Rêgo, com base na instrução da unidade técnica (peça 114) e nos documentos apresentados pela AGU (peças 121-123), proferiu novas determinações, tornou sem efeito a cautelar*

concedida no âmbito do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário e encaminhou os autos a Serur, para continuidade da análise do recurso de peça 96, dentre outras medidas, na forma abaixo:

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

9.1. determinar à Infraero que se abstenha de realizar os seguintes pagamentos, enquanto perdurar a situação de dependência em relação ao Tesouro Nacional, tendo em vista o disposto no item 9.2.3 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário:

9.1.1. verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, ressalvadas aquelas de caráter indenizatório;

9.1.2. distribuição de Participação nos Lucros ou resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. determinar ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.2.1. relatório circunstanciado voltado a demonstrar que a Infraero reúne condições econômicas e financeiras de manter suas operações sem necessitar de aportes da União, tendo em vista o disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; ou

9.2.2. caso reconheça a irreversibilidade da condição de dependência da Infraero, apresente plano de transição necessário para a inclusão da estatal no Orçamento Fiscal da Seguridade Social da União-OFSS, bem como os seus fundamentos e a razoabilidade de sua duração, em linha com o entendimento firmado no item 9.2.2 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, inclusive as ações previstas para mitigar os efeitos da migração da estatal para o OFSS sobre as atividades da pasta à qual estará vinculada, por força do limite de gastos imposto pela EC 95/2016;

9.3. o relatório de que trata o subitem 9.2.1 deverá conter o modelo de gestão concebido para dotar a Infraero de sustentabilidade econômica e financeira, bem como, entre outras informações necessárias à plena compreensão dos seus fundamentos e premissas:

9.3.1. as estimativas de receitas e previsão de despesas com nível de detalhamento que indiquem as fontes de receitas, bem como fundamento os valores apresentados;

9.3.2. impactos previstos nas receitas operacionais decorrentes do plano de concessão da infraestrutura aeroportuária ainda sob a gestão da Infraero, bem como dos efeitos econômicos adversos causados pela pandemia de Covid-19;

9.4. tornar sem efeito a cautelar de que trata o subitem 9.3 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário;

9.5. notificar a Infraero, a Eletrobras, a Sest, o Ministério da Economia, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Infraestrutura acerca desta decisão;

9.6. constituir processo apartado para monitoramento das questões a que se referem os subitens 9.2 e 9.3;

9.7. recomendar à Segecex que, após a apreciação do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, avalie a oportunidade e a conveniência de realizar auditoria na Infraero com vistas a verificar se os pagamentos de pessoal, nos anos em que ficou caracterizada a dependência da estatal em relação a recursos da União, respeitaram o teto constitucional de remuneração aplicável aos servidores públicos;

9.8. encaminhar os presentes autos à Secretaria de Recursos (Serur) para prosseguimento da análise do pedido de reexame à peça 96.



2.15. A Casa Civil da Presidência da República, apresentada pela AGU, opôs embargos de declaração ao julgado, apontando omissões, obscuridades e contradições nas determinações exaradas nos itens 9.2 e 9.3 da deliberação (peça 151).

2.16. O Tribunal, por intermédio do Acórdão 4.544/2020-TCU-Plenário (peça 154), Relator Ministro Vital do Rêgo, acolheu parcialmente o pedido, de modo a:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, por atenderem aos requisitos de admissão tratados nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente de sorte a integrar a decisão embargada para afastar a omissão arguida;

9.2. esclarecer à embargante que, na execução dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, a Casa Civil da Presidência da República observe o conjunto de atribuições legalmente a ela instituídas, atuando de forma a garantir a coerência entre as ações governamentais a cargo dos Ministérios da Economia e Infraestrutura, na execução de ambas as medidas;

9.3. orientar a Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) deste Tribunal para que as futuras intimações e notificações endereçadas à Casa Civil da Presidência da República, no âmbito deste processo, sejam feitas por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União;

9.4. notificar o embargante da presente decisão.

2.17. Depois da juntada de diversos documentos pelos órgãos envolvidos, em atendimento ao Acórdão 2.592/2020, esclarecido pelo Acórdão 4.544/2020, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, detalhados no tópico 'Informações Adicionais' no final desta instrução, a Semag encaminhou os autos à Serur, nos termos do item 9.8 do julgado (peças 177-178). Assim, retorna-se, nesta assentada, à análise do recurso da Sest, contido na peça 96 dos autos.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 99), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 101, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.1.2 e 9.4 do acórdão recorrido, eis que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões, a serem analisadas em conjunto, haja vista a interligação lógica dos temas: Se a expressão 'aumento de participação acionária', prevista no final do inciso II do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser interpretada em termos absolutos ou sob a ótica da participação relativa (percentual) do capital social da empresa, se as determinações contidas nos itens 9.1.2 e respectivos subitens; 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 937/2019, alterado pelo Acórdão 1.522/2019, estão condizentes com as atribuições legais e regulamentares da Sest ou, a depender do caso, devem abarcar as empresas estatais ou a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) e se as informações solicitadas possuem efetividade para ações de controle (peça 96, p. 8-18).

5. **Expressão 'aumento de participação acionária', interpretação em termos absolutos ou sob a ótica da participação relativa (percentual) do capital social; determinações contidas nos itens 9.1.2 e respectivos subitens; 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido, atribuições legais e regulamentares da Sest e efetividade (peça 96, p. 8-15)**

5.1. A recorrente afirma que a expressão 'aumento de participação acionária', prevista no final do inciso II do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser interpretada em termos absolutos do capital social da empresa, sendo que as determinações contidas nos itens 9.1.2 e respectivos subitens; 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido ou não estão condizentes com as atribuições



legais e regulamentares da Sest ou deveriam abarcar também as empresas estatais ou a SGP, além de as informações solicitadas não possuírem efetividade para ações de controle, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) A determinação contida no item 9.1.2 e respectivos subitens, transcritos na parte introdutória desta instrução, foi elaborada como prosseguimento da deliberação constante do item 9.1.1, do qual não se pretende recorrer (peça 96, p. 8);

b) O Tribunal determinou que, uma vez identificadas pela Sest as empresas não dependentes, mas com indícios de dependência, nos últimos cinco anos, seja informada ao Tribunal a relação de empregados e dirigentes e respectivas remunerações e valores recebidos a título de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), para fins de verificação do teto constitucional e do disposto no artigo 3º, I, da Resolução CCE 10/1995;

c) Questiona-se a efetividade dessas informações. A verificação da regularidade dos pagamentos quanto ao teto constitucional e o artigo 3º, I, da Resolução CCE n. 10/1995 é fundamental para as empresas consideradas dependentes, mas não tem qualquer efeito em relação às que demonstrem apenas indícios de dependência, necessitando investigação mais aprofundada, pois ainda serão consideradas não dependentes (peça 96, p. 8 e 18);

d) Pode-se até considerar a possibilidade de o Tribunal aplicar retroativamente os efeitos da dependência a uma empresa que não é, cabendo recordar que a própria Corte, no Acórdão 3.561/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, constatou a ausência de metodologia para configuração da dependência de empresas estatais atualmente consideradas não dependentes. Considerar retroativamente a dependência poderá configurar parâmetro inexistente no ordenamento, trazendo insegurança jurídica aos atos da Administração Pública, impondo-se a exclusão do item 9.1.2 da deliberação recorrida (peça 96, p. 8-9);

e) A determinação contida no item 9.1.2 e respectivos subitens do acórdão recorrido se dirige exclusivamente à Sest e não às empresas estatais, estas sim, de fato, detentoras das informações em apreço, com melhores condições de fornecê-las, economizando tempo e recursos. Esse argumento busca contribuir para o êxito das medidas de controle e não para eximir a Sest de obrigação, sendo que, em nenhuma medida, o acórdão recorrido as obrigaria a atender a solicitação da Sest, devendo-se ponderar a ausência de poder de controle da Sest e o princípio da autonomia administrativa da empresa, conforme artigos 26 e 27 do Decreto-Lei 200/1967 c/c os artigos 89 e 90 da Lei 13.303/2016 (peça 96, p. 9);

f) No julgamento dos embargos de declaração, o Tribunal reconheceu que a determinação à Sest não se refere ao exercício de alguma de suas competências, mas se daria por força do artigo 250, II, do Regimento Interno do TCU; e do artigo 43, I, da Lei 8.443/1992. Logo, a prerrogativa de adoção de providências corretivas por parte do responsável é do TCU e não da Sest. Não se alcançando a deliberação as empresas estatais, pode-se não se obter os resultados esperados, haja vista que a recorrente não tem poder coercitivo sobre as empresas, na forma preconizada no julgado combatido, devendo-se direcionar o disposto no item 9.1.2 a essas entidades. A tramitação por meio da Sest não trará ganho de qualidade, pois a recorrente não fiscaliza os atos praticados pelas empresas no que tange a remunerações e valores recebidos à título de RVA e PLR. A solicitação da Sest às empresas apenas consumirá tempo e recursos públicos, em detrimento da eficiência;

g) Caso não se entenda pela exclusão do item 9.1.2, deve-se modifica-lo, de modo a dirigir a determinação às empresas estatais, para que prestem os dados diretamente à Corte (peça 96, p. 9);

h) Em que pese a deliberação constante do item 9.2 do acórdão recorrido apenas reproduza o texto previsto no artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, os debates empreendidos no presente processo expõem a necessidade de se tomar cautelas para a fiel execução dele (peça 96, p. 10);

i) Deve-se discutir se a expressão ‘aumento de participação acionária’ inserido no conceito de empresa estatal dependente se refere ao incremento relativo ou absoluto junto à empresa estatal. A Semag apresentou duas possíveis interpretações. Primeiramente, em posicionamento literal

e restritivo, deve-se considerar que, caso a União realize aporte de capital em uma empresa que já possui 100% de capital social da própria União, ao realizar qualquer tipo de despesa, inclusive investimentos, deveria ser classificada como dependente. Nessa linha, tendo por base precedente sobre o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), no Acórdão 15.653/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, o Tribunal entendeu que empresa 100% da União não pode receber aportes de capital enquanto ficar na situação de não dependente. Em outra vertente, a qual se filiou a Secretaria de Macroavaliação Governamental, a expressão ‘aumento de participação acionária’ contempla a possibilidade de aumento do montante do capital social sem que, necessariamente, haja aumento percentual da participação acionária, possibilitando que uma empresa não dependente em que a União já possui 100% do capital social possa receber recursos da União para despesas de capital, sem configurar dependência, situação importante para estabelecer o real alcance da expressão na LRF (peça 96, p. 10-12);

j) O Relator a quo, por sua vez, concordou apenas parcialmente com o conceito amplo proposto pela Semag, por não existir normas de finanças públicas a abarcar tal interpretação extensiva, o que permitiria que a União financiasse os investimentos de estatais de forma irrestrita, sem qualquer limite, sem jamais caracterizar dependência em relação ao Tesouro Nacional. Com isso, propôs o entendimento que restou consignado no item 9.2 do acórdão recorrido, transcrito na parte introdutória desta instrução (peça 96, p. 11-12);

k) O aumento de participação acionária em uma empresa estatal deve decorrer de análise de custo de oportunidade por parte do acionista, sendo que, no caso da União, essa análise envolve, inclusive, a realização dos objetivos de políticas públicas implementadas pela respectiva estatal (peça 96, p. 12);

l) O sentido do aumento da participação acionária deve apontar para aumento no valor absoluto dessa participação, pois, caso se interprete de outra forma, haverá situações em que o ente estatal estaria impedido de aumentar seus investimentos em empresas estatais, sob pena de torna-la dependente. Cite-se, como exemplos, empresa com capital 100% pertencente ao ente estatal, existindo acionistas minoritários que desejem acompanhar o aumento de participação acionária, mantendo as participações relativas e empresas sujeitas a regulação setorial, a exemplo de bancos públicos, os quais podem enfrentar alterações nas normas setoriais que imponham a necessidade de aporte da União para permanecerem em conformidade com as normas, além de entidades recém-constituídas, que utilizam os aportes iniciais para todo tipo de despesa, por não haver caixa suficiente para fazer frente às suas necessidades, posicionando-se como dependentes desde a criação. Nessas e em outras situações, considerar aumento da participação apenas pelo aspecto relativo tolheria a capacidade de o Estado investir em suas próprias empresas, com o fim de promover políticas públicas. No caso das entidades recém constituídas, defende-se o estabelecimento de um prazo mínimo de operação para que essas empresas possam ser caracterizadas como dependentes, para que lhes imponham limitações no momento em que precisam de liberdade operacional para entregar os resultados esperados (peça 96, p. 12-14);

m) Tendo em vista a existência de duas interpretações em relação à parte final do artigo 2º, II, da LRF, todavia, sem conclusão, recorre-se no sentido de que a expressão seja compreendida na perspectiva do aumento em valores absolutos, sob pena de insegurança jurídica, preocupação que encontra amparo no disposto do artigo 20 da Lei 4.657/1942, no qual se exige que a decisão considere as consequências práticas (peça 96, p. 13);

n) Cabe lembrar que o Tribunal reconheceu a complexidade de elaboração de metodologia para apurar dependência de estatais e a Sest encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) 9.215/2017, que trata da verificação de dependência e do Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às estatais federais. Diante disso, o acórdão recorrido autoriza que a recorrente se utilize dos mesmos critérios e premissas que fundaram o projeto de lei, para apuração dos indícios de ocorrência de dependência. Consta no §2º do artigo 2º do PL que, nas empresas em que a União detiver 100% do capital social, o aumento do capital social com recursos do Tesouro



Nacional, com ou sem emissão de novas ações, equivale, para os fins estabelecidos no caput, ao aumento de participação acionária (peça 96, p. 13);

o) A disposição contida no item 9.3 do acórdão recorrido, transcrito na parte introdutória desta instrução, deve ser dirigida igualmente às empresas estatais federais, sob o risco de não se alcançarem os resultados esperados (peça 96, p. 14);

p) O parágrafo único do artigo 59 do Decreto 8.945/2016 determina que as empresas estatais deverão manter seus dados integral e constantemente atualizados no Sistema de Informações das Empresas Estatais (Siest), o que demonstra a responsabilidade delas sobre a fidedignidade dos dados (peça 96, p. 14);

q) A Sest vem implementando ações para incentivar as empresas estatais a prestarem informações de forma adequada e tempestiva, a exemplo da criação do Indicador de Conformidade SEST/MP, que pode impactar a Remuneração Variável Anual (RVA) dos dirigentes, validação dos dados contábeis pelos contadores, emissão automática de alertas, dentre outras. Entretanto, nada afasta a necessária participação das empresas, conforme o artigo 59 do Decreto 8.945/2016, geradoras efetivas das informações (peça 96, p. 14);

r) O item 9.4 do julgado recorrido, alterado no julgamento dos embargos de declaração, contém determinação à Sest para alertar as empresas estatais dependentes quanto ao pagamento acima do limite constitucional. A deliberação, interpretada literalmente, sugere que a recorrente apenas emita alerta às atuais 18 empresas estatais dependentes. Mas, tendo em vista que não cabe à Sest realizar qualquer tipo de acompanhamento das folhas de pagamento, pouca eficácia teria a medida, devendo-se fazer referência à competência de outra unidade do Ministério da Economia, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), conforme previsão contida no artigo 138, V, do Decreto 9.745/2019. Com isso, cabe a reforma do item para substituir o destinatário da determinação, da Sest para a SGP (peça 96, p. 15);

s) O item 9.5 do acórdão recorrido constitui deliberação ajustada no julgamento dos embargos de declaração, de determinação para recomendação à Sest, para que desenvolva ferramenta no Siest que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência e, para as entidades assim identificadas, a observância quanto ao teto remuneratório previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no artigo 3º da Resolução CCEE 10/1995 (peça 96, p. 16);

t) Esse tema é relevante para Sest, tendo em vista a competência do órgão para acompanhar as execuções orçamentárias e a meta de resultado primário das empresas estatais, devendo a recorrente contribuir com o levantamento dos elementos necessários para o cumprimento da deliberação;

u) Atualmente, conforme demonstrou o Acórdão 3.561/2014 – Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, não há regulamentação sobre a metodologia para averiguação e classificação de determinada estatal como dependente nos termos da LRF ou mesmo para levantamento de indícios acerca dessa condição para futuro aprofundamento pela Administração Pública (peça 96, p. 16);

v) É possível desenvolver metodologia que aponte indícios de dependência, sem, entretanto, configurar resultado taxativo, por conta das possíveis modificações de base de dados ou mesmo forma de cálculo, podendo haver variações. Para a Sest, pode-se utilizar os dados de execução orçamentária constantes do Programa de Dispendios Globais (PDG) para apuração no final do exercício, utilizando-se do volume de aportes realizados pelo ente controlador na empresa controlada para aumento de participação, o total de dispendios em despesas de capital e a disponibilidade de caixa ao final do período. Pela relação entre essas variáveis, é possível estabelecer método sensível em relação ao ponto inicial de apuração, pois a disponibilidade efetiva de caixa é diretamente impactada pelos eventos financeiros passados, podendo haver recursos circulantes não utilizados ou mesmo aporte inicial significativo (peça 96, p. 16);



w) A metodologia utilizada pela Sest permitiu identificar possível relação de dependência da empresa estatal Telecomunicações Brasileiras S/A, tendo o órgão informado à Controladoria-Geral da União, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, o próprio Ministério da Economia, a Secretaria Especial de Fazenda e a Secretaria Executiva, para que tomassem providências (peça 96, p. 16-17);

x) Apesar de a metodologia possibilitar a apuração de indícios de dependência, não se pode esperar, de forma automática, que órgão identifique eventual irregularidade de pagamentos acima do teto constitucional, bem como de valores a título de RVA e PLR, por falta de competência da secretaria para tanto ou mesmo ausência de dados (peça 96, p. 17);

y) A Sest contribui nos processos de governança corporativa das empresas estatais, mas é importante distinguir a atuação na esfera da gestão dessas entidades, conceitos distintos bem delimitados nos trabalhos do TCU;

z) A Sest tem por atribuição, dentre outras, propor diretrizes e parâmetros de política de pessoal, com foco na governança corporativa e na sustentabilidade econômico-financeira das empresas estatais federais, assim como, manifestar-se sobre propostas das empresas estatais federais, encaminhadas pelos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo ou convenção coletiva de trabalho, programa de desligamento de empregados, planos de cargos e salários, benefícios de empregados, criação e remuneração de funções gratificadas e cargos comissionados e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas, bem como a remuneração dos administradores, dos liquidantes e dos Conselheiros e participação dos dirigentes nos lucros ou nos resultados das empresas, nos termos do art. 98, VI, 'g' e 'i', do Anexo I, do Decreto nº 9.745/2019. Trata-se, portanto, de atribuições ligadas à governança e não ao controle da gestão das empresas (peça 96, p. 17);

aa) A gestão da folha de pagamento das estatais, inclusive para fins de observância do teto constitucional, bem como pagamento de PLR e RVA são atos de gestão, sendo que a apresentação dessas informações extrapola as atribuições da recorrente, por se inserir na competência dos órgãos de controle e fiscalização;

ab) As próprias empresas processam as respectivas folhas de pagamento, como decorrência do princípio da autonomia administrativa, devendo respeitar os limites do teto constitucional ou as regras de pagamento de PLR e RVA, quando cabíveis. Nessa seara, cabe a atuação dos mecanismos de controle interno e externo da empresa, de modo a verificar o cumprimento de diretrizes legais ou da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), prevista no Decreto 6.021/2007, ou seja, pela própria Sest, por exemplo (peça 96, p. 17);

ac) O teto constitucional é norma de eficácia plena, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, devendo as empresas estatais dependentes aplica-lo de imediato. Os programas de participação nos lucros, conforme a alínea 'g' do inciso VI do artigo 98 do Decreto 9.745/2019, deve ser aprovado pela Sest previamente, cabendo aos órgãos de governança interna da empresa, com base na autonomia que lhes cabe, zelar pela regularidade dos pagamentos, mesma lógica a ser aplicada à fixação do RVA. Trata-se de ato anterior que estabelece as bases para o eventual pagamento futuro, mas que não se confunde com ele. Trata-se de dados de posse das próprias empresas, cabendo a elas fornecê-los e não à recorrente, sob pena de ampliação das atribuições do órgão, que possui como única obrigação compilar informações econômico-financeiras das empresas estatais, conforme o inciso IV do artigo 98 do Decreto 9.745/2019 (peça 96, p. 17-18);

ad) Com isso, deve-se retirar, da parte final do item 9.5, a expressão 'verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995' (peça 96, p. 18);

ae) Apesar de a identificação da dependência de empresas estatais constituir tema de grande relevância, sob a ótica da segurança jurídica, esse debate deve considerar a determinação das

metodologias aplicáveis e o possível impacto fiscal dessa classificação, diante dos conhecidos efeitos orçamentários dessa declaração e os possíveis ajustes no cálculo da Emenda Constitucional n. 95/2016, que trata do Novo Regime Fiscal (NRF), com pressão sobre as demais despesas primárias (peça 96, p. 19);

af) Não parece razoável prever que o aumento das despesas no orçamento com a incorporação da estatal na dependência do Tesouro possa ser admitido sem ajustes na base de partida, pois os recursos destinados à participação da União no capital da empresa estatal não-dependente são excepcionalizados da regra de cálculo do NRF, conforme previsto no inciso IV, §6º, do artigo 107, do ADCT/CF. Logo, ao se retirar a empresa do Orçamento de Investimentos, transformando-a em dependente, seria prudente ajustar a base, mantendo-se a coerência com o regramento constitucional. Entretanto, trata-se de interpretação inédita a considerar diversos outros pontos, como a metodologia para identificação e inserção da estatal dependente, dentre outros temas. De toda sorte, cabe a ponderação em relação ao NRF, tendo em vista que a preocupação se alinha ao que dispõe o Decreto-Lei 4.657/1942 (peça 96, p. 19).

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. A empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:

- a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;
- b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e
- c) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

5.3. De outro lado, compete à Sest identificar as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência. Como decorrência disso, deve o órgão atuar, também, nesse grupo, na prospecção de dados relativos a remunerações de empregados ou dirigentes acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988; além de a conjuntura identificada influenciar a aprovação de programas de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), conforme proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995.

5.4. Para melhor entendimento da matéria, faz-se necessário delimitar o conceito e, sobretudo, a natureza jurídica da estatal dependente sob o prisma do ordenamento pátrio, bem como os contornos da questão na jurisprudência desta Casa. Após esse exercício é que se deve interpretar as competências da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).

5.5. Como leciona o Ministro Weder Oliveira na obra **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas – volume I** (Editora fórum: 2015, p. 210-214), o conceito de empresa estatal dependente teve início em dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias a partir de 1998.



5.6. As discussões anuais em torno desses temas culminaram no conceito expressamente definido no inciso III do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

5.7. As Resoluções 40 e 43, ambas de 2001; e 48/2007, todas do Senado Federal, também delimitaram o conceito de estatal dependente, com determinados detalhamentos que se destinam a atender o escopo daqueles normativos, no que tange à dívida pública e operações de crédito.

5.8. No caso do conceito estabelecido pela LRF, não obstante as consideráveis dúvidas sobre os contornos da matéria, verifica-se que, para aquele conjunto de empresas controladas que recebam do ente controlador recursos para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, a dependência é de mais fácil visualização, ainda que controvérsias importantes existam em caso de sazonalidade dessa conjuntura.

5.9. De toda sorte, não se pode conceber empresa estatal que dependa dos recursos do orçamento da União para pagamento de pessoal e custeio em geral, atribuindo-lhe tratamento jurídico idêntico à empresa pública ou sociedade de economia mista independente. Assim, a sociedade empresária desse grupo que dependa do orçamento federal para manutenção de seus funcionários e custeio operacional, por certo, deverá se enquadrar no conceito de empresa estatal dependente.

5.10. Igualmente, no caso da despesa de capital, ainda que se possa conceber discussão com maior abrangência teórica relacionada a investimentos e políticas públicas, a leitura da norma a coloca no mesmo patamar dos gastos com custeio ou pessoal.

5.11. Então, como regra, a empresa controlada, que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital será considerada empresa estatal dependente.

5.12. Em trecho doutrinário transcrito no relatório do Acórdão 3.145/2011 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, Ives Gandra Martins e Carlos Valder do Nascimento (**Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Editora Saraiva, p. 30 e 31) discorrem:

A empresa estatal dependente é aquela submetida às regras dos seus controladores, isto é, aos entes da Federação, que lhe suprem dos recursos financeiros para cumprir compromissos decorrentes de despesas com custeio ou de capital. Essa relação de dependência decorre da falta de condição da empresa de manter-se com recursos próprios, por isso que nessa qualidade é assistida por suas controladoras.

5.13. De outro lado, a questão se torna sobremaneira mais complexa quando a discussão envolve despesas de capital no que tange a gastos provenientes de aumento de participação acionária, conforme a parte final do inciso III do artigo 2º da LRF, tema trazido à discussão no presente recurso, do qual este Tribunal não pode se furtar.

5.14. Por certo, a conjuntura mais esperada que se poderia apresentar seria a independência absoluta da empresa estatal, sem o uso de recursos federais seja para custeio, pessoal ou investimentos. Essa isenção em relação ao Estado está na própria gênese dessas entidades e integra discurso sempre atual da atuação independente dos agentes do mercado, com o afastamento do Poder Público de determinadas atividades, com vistas a maior eficiência e efetividade. Todavia, diante das falhas de mercado e das vicissitudes na condução das políticas governamentais, essa não é a realidade com a qual esta Corte se depara no cotidiano.

5.15. O que se observa é o entrelaçamento da Administração Indireta com a Administração Direta na condução de políticas públicas e na realização de investimentos muitas vezes sob a forma de aumento de participação acionária, cuja permissão estaria inserida na parte final do mesmo inciso III

do artigo 2º da LRF. Esse é ponto de controvérsia suscitado pela recorrente e que, também, possui enfrentamento diferenciado entre os técnicos e o Relator a quo.

5.16. A Secretaria de Macroavaliação Governamental realizou interpretação no sentido de que a expressão ‘aumento de participação acionária’, prevista na norma, admite a possibilidade de aumento do capital social da estatal sem necessariamente haver aumento percentual de participação em ações, como se nota em trecho do relatório do acórdão recorrido (peça 60, p. 4):

22. Outra interpretação possível em tese é a de que o trecho ‘aumento de participação acionária’ contempla a possibilidade de aumento do montante do capital social sem que necessariamente haja aumento percentual de participação acionária. Esse entendimento permite que uma empresa não dependente em que a União já possui 100% do capital social possa receber aporte de capital da União para pagamento de despesas de capital, sem que por isso tenha que ser enquadrada como dependente.

23. A presente análise adotará essa segunda interpretação, por comportar uma avaliação mais abrangente do relacionamento das empresas estatais federais com a União. A opção faz-se necessária pelo fato de não terem sido examinados aspectos específicos atinentes ao ambiente de negócios de cada empresa, os quais poderiam trazer à tona indícios de dependência não captados pelo modelo ora construído, consoante detalhado em seguida.

5.17. Esse posicionamento está condizente com a peça recursal, ao considerar o incremento sob a ótica absoluta e não relativa. Todavia, em interpretação literal e restritiva, a possibilidade de realização de despesas de capital para aumento de participação acionária sem a condição de dependência prevista na LRF teria como limite o percentual de 100% do capital social. Esse é posicionamento do Relator a quo, acolhido pelo colegiado desta Casa na deliberação recorrida e, também, no Acórdão 15.653/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro:

11. Referido dispositivo legal já teve seu alcance analisado por esta Corte de Contas, quando da prolação do Acórdão 15.653/2018-TCU-Plenário, de relatoria do **Ministro José Múcio**. Mencionado decisum entendeu que os aportes da União, para fins de custear despesas de capital de estatais não dependentes, seriam possíveis apenas até o limite para a integral subscrição do capital social da estatal pela União. Nessa hipótese, estatais em que a União já fosse detentora de 100% de seu capital social não poderiam receber aportes federais nem mesmo para custear despesas de capital. (Grifos no original)

5.18. O principal argumento em defesa dessa vertente jurisprudencial está no fato de que a permissão para o aumento de participação acionária acima do percentual de 100% autorizaria o controlador a realizar despesas de capital na controlada sem limites e sem questionamentos quanto à eventual condição de dependência. Nesse sentido, transcreve-se outro trecho do voto condutor da deliberação recorrida:

17. Segundo, porque a mencionada conceituação permitiria que a União financiasse os investimentos de estatais de forma irrestrita, sem o limite aplicável relativo ao aumento de sua participação acionária, de sorte que tais aportes jamais caracterizariam a dependência dessas estatais em relação ao Tesouro Nacional. Desse modo, sob essa ótica, estatais que deveriam ser classificadas como dependentes serão tratadas como não dependentes do Governo federal, mesmo que necessitem de auxílio da União para fazer frente a despesas de investimentos.

5.19. Entretanto, a interpretação predominantemente literal do texto normativo, também chamada gramatical ou filológica, com exceção de assuntos específicos, a exemplo de benefícios fiscais no Direito Tributário, não se mostra o processo mais adequado para desvendar a norma jurídica. Como leciona Carlos Maximiliano na obra magna **Hermenêutica e aplicação do direito** (20. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 92):

A exegese filológica atinge, apenas, o caso típico, principal; o núcleo, explícito, lúcido, é cercado por uma zona de transição; cabe ao intérprete ultrapassar esse limite para chegar ao campo circunvizinho, mais vasto, e rico de aplicações práticas.

5.20. Nessa linha, ao analisar de forma sistemática e mais abrangente o relacionamento entre as estatais federais e a União, como sugeriu a Semag, verifica-se que poderá haver casos excepcionais que justifiquem aportes para aumento de participação acionária acima do limite de 100%, sem que se configure dependência.

5.21. Nesse sentido, é bastante dificultoso compreender autorização de realização de despesas de capital provenientes de aumento de participação acionária no limite da totalidade do capital social, em contexto de atuação de numerosas empresas públicas nas quais a União já detém 100% do capital social.

5.22. Outra circunstância em que se poderá discutir despesas com recursos federais nesse grupo é o momento de constituição da empresa, no qual se exigem gastos de toda natureza até que a entidade gere caixa suficiente, não se mostrando, em princípio, razoável já lhe imputar a condição de dependente, como discorre a recorrente.

5.23. Verifica-se que as empresas públicas, que, como regra, já possuem 100% do capital integralizado pela União e, portanto, não poderiam receber aportes federais sob qualquer justificativa, na perspectiva da deliberação recorrida, em inúmeras ocasiões, são instrumentos relevantes de políticas públicas, como a Caixa Econômica Federal; ou mesmo são criadas para atuar em favor do próprio ente federal, a exemplo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

5.24. Nesse sentido, pode-se discutir a conjuntura envolvendo o próprio Serpro, debatida no TC 029.351/2015-4, no qual se prolatou o Acórdão 15.653/2018 – Primeira Câmara, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, com trecho do voto condutor utilizado como paradigma na interpretação restritiva da expressão ‘aumento de participação acionária’, como já destacado.

5.25. A Semag, ao se manifestar sobre a matéria naqueles autos, nos termos do relatório do referido julgado, analisou com acuidade a questão:

34. Em relação ao Serpro, seria razoável interpretar extensivamente a norma do inciso III, do art. 2º da LRF para possibilitar a realização de aportes àquela empresa, mas desde que estejam presentes os seguintes requisitos, cumulativamente: a) a empresa apresente situação econômico-financeira equilibrada; b) a empresa seja capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada; e c) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada do Serpro, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, sozinha, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las.

35. Essa interpretação é razoável na medida em que muitas empresas públicas, apesar de serem independentes, são criadas com o objetivo precípua de prestar serviços para o próprio Ente controlador, como é o caso do Serpro. Assim, além do interesse econômico envolvido, deve ser considerado também o interesse público na prestação de novos serviços por tais empresas.

36. Deve ser observado também que a aplicação dos recursos de aportes em despesas de capital não é irrestrita, devendo a sua regularidade ser analisada levando em conta o objetivo do conceito de estatal independente, de forma a dar a máxima efetividade à norma do inciso III do art. 2º da LRF. Dessa forma, serão considerados ilegais e lesivos às finanças públicas os aportes de recursos com a finalidade apenas de manter os investimentos mínimos da empresa e, deste modo, aliviar o seu caixa para pagar despesas com pessoal e de custeio em geral. Como citado anteriormente, a regra geral da LRF é a proibição de transferências para pagar qualquer tipo de despesa (pessoal, custeio em geral e capital) das empresas estatais independentes, sendo proibido à União valer-se das

permissões normativas para burlar a regra geral de proibição de transferência de recursos a empresas estatais independentes. (Grifos acrescidos)

5.26. No caso, restou comprovado que, sob qualquer perspectiva, o Serpro não poderia, na ocasião, ter recebido os valores da União, tendo em vista a análise da unidade técnica, com o uso de metodologia específica. De todo modo, abstendo-se dessa condição específica, verifica-se que a interpretação sistemática e teleológica autoriza, em determinadas situações, o aporte de recursos federais em despesas de capital em termos absolutos.

5.27. Não se defende no ponto a possibilidade de incremento ilimitado de aplicações de recursos federais em estatais, sem que se possa questionar a condição de dependência de fato da empresa beneficiária.

5.28. É em razão disso que se deve garantir, por meio de metodologia específica de análise da dependência, a sustentabilidade econômico-financeira da beneficiária dos recursos excepcionais e a capacidade de ela realizar investimentos, inserindo-se condições específicas nesse sentido, ao promover os aportes. Cite-se, nesse sentido, trecho recente da manifestação do ilustre representante do MPTCU, Rodrigo Medeiros de Lima, no âmbito do TC 029.351/2015-4 (peça 169, p. 3-4), ainda pendente de julgamento, tendo por base posicionamento da Semag, em que se discute conjuntura envolvendo o Serpro:

17. Observe-se que a LRF não especifica a que aumento de participação societária se refere no dispositivo em comento. Assim, entendemos que a primeira interpretação, que limita a possibilidade de aportes a aumento percentual (ou relativo) de participação societária do ente controlador restringe onde a lei não o faz, reduzindo substancialmente a possibilidade de aportes do ente controlador em empresa estatal que se pretenda não dependente.

18. Nesse sentido, julgamos mais acertado o segundo entendimento acima mencionado, com os necessários acréscimos trazidos pela Semag, ao se manifestar nestes autos (peça 110), quando aventou que seria possível a realização de aportes ao Serpro, mesmo se tratando de empresa pública federal, da qual a União já detém 100% do capital social, desde que presentes, **cumulativamente**, as seguintes condições:

a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;

b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica;

e

c) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

5.29. Nessa linha, como se pode observar, o aumento de participação acionária, seja de forma relativa ou absoluta, não prejudica a identificação da dependência de fato, desde que estabelecida metodologia eficiente do controlador nesse sentido, com análise de critérios de frequência dos aportes, saldos em caixa, demonstração de fluxo de caixa, além das condições indicadas, dentre outros. Com método adequado, não será a interpretação ampliativa que impedirá a identificação da estatal dependente.

5.30. Note-se que a mesma análise na qual se pretende verificar a dependência da estatal em relação ao controlador exige a verificação da situação econômico-financeira e a capacidade de realizar investimentos da entidade, bem como a finalidade dos aportes, como sugere as condições propostas pela Semag e pelo MPTCU.

5.31. Para tanto, basta observar as metodologias utilizadas pela Semag e pela Sest para identificação de casos com indícios de dependência de fato discutidas no presente trabalho. A unidade

técnica extraiu dados de demonstrações financeiras e relatórios das empresas estatais, realizando cálculos e batimentos entre os aportes de capital e as despesas do fluxo de caixa de atividades operacionais, conforme consta no relatório do acórdão recorrido (peça 60, p. 6-7):

35. No presente trabalho, foram extraídos dados das demonstrações financeiras e do Relatório Usos e Fontes/Nefil (necessidade de financiamento líquida) das empresas estatais diretamente no Siest, referente aos exercícios de 2013 a 2017, para em seguida realizar cálculos e conferências por meio de ferramenta desenvolvida em programa editor de planilhas eletrônicas.

36. A **metodologia** das análises realizadas está detalhada nos tópicos de cada grupo de empresas. Quanto à verificação acerca da utilização de aportes de capital para pagamento de despesas constantes do fluxo de caixa de atividades operacionais (FCO), a ferramenta considerou cada exercício isoladamente, de modo que eventual pagamento de despesas do FCO que tenha utilizado recurso oriundo de aporte de capital de exercícios anteriores não foi evidenciada, por limitação da ferramenta. (Grifos no original)

5.32. A Sest, por sua vez, tem desenvolvido metodologia própria para identificar estatais com indícios de dependência de fato, como relata no recurso ora em debate (peça 96, p. 16):

60. Desse modo, para apuração de indícios, mediante a execução orçamentária do exercício anterior, deve-se comparar a diferença entre os aportes realizados pelo ente controlador com os dispêndios em despesas de capital. Caso a despesa de capital seja superior ao aporte recebido pela empresa, pressupõe-se que a empresa exauriu todo o aporte em despesa de capital e completou ainda com recursos próprios, não havendo assim indícios de dependência.

61. Entretanto, se a despesa de capital no exercício for inferior ao aporte recebido, não é possível fazer a mesma suposição. Dessa maneira, há que se verificar se aquele recurso recebido foi utilizado em despesas correntes ou somente foi reservado em caixa para uso em despesas de capital no período futuro. Isso, em tese, pode ser verificado comparando o resultado da diferença entre o aporte recebido e a despesa de capital com a disponibilidade efetiva de caixa ao final do período. Caso o saldo remanescente do aporte (a diferença) seja menor do que a disponibilidade efetiva de caixa, pressupõe-se que o valor está reservado para aplicação futura em despesa de capital, não havendo assim indícios de dependência.

62. Porém, caso o saldo remanescente do aporte seja maior do que a disponibilidade efetiva de caixa, surge a presunção iuris tantum que o recurso que deveria ser aplicado em despesa de capital foi aplicado em despesas correntes, ou seja de pessoal e custeio em geral, o que leva a indícios de que a empresa seja dependente de recursos do ente controlador.

5.33. Note-se que a possibilidade de aportes acima do limite de 100% em interpretação ampla do dispositivo da LRF é indiferente na definição dos indícios de dependência, cabendo observar inúmeros outros fatores até que se decida nesse sentido. Independente do entendimento a ser firmado, as análises sempre envolverão cotejos dos aportes para despesas de capital com os gastos operacionais e os saldos em caixa.

5.34. Diante disso, não se mostra prudente restringir o conceito de estatal dependente como o fez a deliberação recorrida, sobretudo em contexto de aprofundamento dessa condição nesta Corte, com futuros trabalhos que poderão até suscitar a responsabilização de dirigentes. A insegurança jurídica no caso traria problemas em detrimento da necessária tranquilidade nas ações de controle.

5.35. Assim, em entendimento que se apresenta mais adequado, a empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em

geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos. Além disso, devem ser resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato, consideradas condições indicadas pela Semag para os aportes excepcionais.

5.36. Com isso, a União se mantém com possibilidade de realizar aportes excepcionais, mas necessários, em estatais, mesmo quando detém a integralidade do capital social da empresa, atendendo-se requisitos específicos, sem deixar de, simultaneamente, realizar análise de dependência da entidade, em respeito à interpretação razoável e sistemática do inc. III do art. 2º da LRF. Logo, ou o ente resguarda os cofres públicos de ilimitados e descompromissados dispêndios em estatais que deveriam subsistir com recursos próprios ou a confirma como estatal dependente ou mesmo sob outra natureza jurídica, caso pretenda utiliza-la indiscriminadamente em políticas públicas.

5.37. Cabe consignar, por oportuno, que essa interpretação está, em grande medida, condizente com o Projeto de Lei (PL) 9.215/2017 em trâmite na Câmara dos Deputados, que trata da verificação da situação de dependência. Nele, há previsão de possibilidade de gastos sem configuração de dependência em determinados casos, a exemplo da integralização do capital social inicial.

5.38. Além disso, de acordo com o §2º do artigo 2º do PL 9.215/2017, nas empresas estatais em que a União detiver 100% do capital social, o incremento do patrimônio com recursos do Tesouro Nacional, com ou sem emissão de novas ações, equivale a aumento de participação acionária.

5.39. Do mesmo modo, o recente Decreto 10.690, de 29/4/2021, que regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes, prevê, em seu §5º, art. 2º, como aumento de participação acionária:

- I - o aumento do número de cotas ou ações detidas pela União, ainda que não ocorra elevação na sua participação percentual no capital social; ou
- II - o aumento do capital social, quando a totalidade das ações ou cotas pertencer à União.

5.40. Esse conceito está parcialmente condizente com o que se propõe nesta instrução, devendo-se considerar, adicionalmente, com avaliação na própria metodologia de análise da dependência pela Sest, a relevância dos investimentos e o equilíbrio na situação financeira da pessoa jurídica, que permita a realização de gastos em capacidade instalada, na forma colocada pela Semag. Essa conjuntura possibilitará a permanência dos aportes em empresas estatais totalmente controladas pela União, sem se descuidar dos fins públicos das despesas.

5.41. Uma vez delimitado esse conceito, cabe destacar que a Sest anuiu integralmente à determinação contida no item 9.1.1 do acórdão recorrido para que ela:

- 9.1.1. identifique, no prazo de sessenta dias, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes;

5.42. Por certo, o aprofundamento dos trabalhos após o cumprimento da deliberação levará à classificação de novas empresas como dependentes. Diante disso, é importante lembrar à recorrente que identificadas as empresas estatais com indícios de dependência de fato, ainda que não se resolvam de pronto as controvérsias, não mais se estará atuando nos mesmos limites das estatais independentes.

5.43. Ainda que as estatais dependentes se mantenham no âmbito do regime jurídico híbrido, ou seja, de Direito Privado com derrogações do Direito Público, a incidência de normas publicísticas se torna ainda mais acentuada quando identificada a relação de dependência.



- 5.44. Dentre as primeiras medidas aplicáveis às estatais dependentes está a submissão delas ao regime contábil da Lei 4.320/1964, além das normas da Lei 6.404/1976. Com isso, a entidade passa a integrar a Lei Orçamentária Anual, observar as etapas de realização da receita e da despesa pública, publicar balanços públicos e execução orçamentária e financeira registrada na modalidade total no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).
- 5.45. Além disso, a aplicação da LRF a esses entes com natureza quase autárquica exige respeito aos conceitos de programação financeira, cronograma mensal de desembolso, bem como aos limites para despesas com pessoal, dívida e operações de crédito.
- 5.46. Igualmente, diferentemente das estatais independentes, nos termos do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, incide o teto remuneratório da Administração Pública às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.
- 5.47. Do mesmo modo, conforme o artigo 3º da Resolução CCE n. 010, de 30/5/1995, fica a empresa estatal impedida de distribuir aos seus empregados qualquer parcela dos lucros ou resultados (PLR) apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, incluindo nesse contexto a Remuneração Variável Anual de Dirigentes (RVA), se houver registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes ou de capital, de quaisquer transferências, diretas ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional, conjuntura em que se enquadra a dependência.
- 5.48. Ressalte-se que o supracitado Decreto 10.690/2021 estabeleceu sistemática para a classificação da empresa pública ou sociedade de economia mista federal como dependente. De acordo com o art. 2º do referido diploma, as estatais federais não dependentes, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação de suas demonstrações financeiras pela assembleia geral, ficam obrigadas a informar ao Ministério da Economia, por meio do Sistema de Informação das Empresas Estatais (Siest), sobre a utilização, no exercício social anterior, dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador.
- 5.49. Nos termos do §1º do art. 2º desse regulamento, constatada a utilização de recursos para pagamento das despesas com pessoal, custeio ou capital, excluindo-se aumento de participação acionária, a empresa estatal federal será classificada como dependente, por meio de ato conjunto do Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e do Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia.
- 5.50. Logo, depreende-se que a atuação da Siest ocorrerá na etapa de constatação quanto à relação de dependência, tendo em vista as atribuições desse órgão previstas no Decreto 9.679/2019 ainda vigente, discutidas no presente processo.
- 5.51. Ao se posicionar a estatal na nova condição de dependência, deve-se inseri-la nos orçamentos fiscal e da seguridade social do exercício seguinte, conforme o §3º do art. 2º do Decreto 10.690/2021, sendo que as derivações de Direito Público serão decorrência lógica. Ao contrário do que afirma a recorrente, mesmo ainda no campo dos indícios, não estará o Poder Executivo e as estatais identificadas atuando plenamente no regime das empresas públicas e sociedades de economia mista, ainda que, naquele momento, a empresa não tenha sido considerada dependente com inserção no orçamento fiscal, por exemplo. Por certo, os achados da recorrente direcionarão novo olhar a essas entidades.
- 5.52. Para corroborar essa conclusão, cite-se, por exemplo, o regramento do 'Plano de Reequilíbrio Econômico-Financeiro', artifício para manter a condição de não dependência da estatal, previsto no art. 3º do Decreto 10.690/2021. Sem se discutir, nesta assentada, a legalidade da medida, o regulamento, no §10 do referido artigo 3º, exige, mesmo nessa condição transitória, respeito às vedações contidas no art. 37, caput, inc. XI e §9º, da Constituição Federal.
- 5.53. É importante ressaltar que esta Corte atua há mais de 10 anos sobre esse tema, sempre com dificuldades na delimitação de metodologia para identificação das estatais dependentes. Nesse

sentido, cabe transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 3.561/2014 – Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz:

17. Como visto, a exclusão do dispositivo específico das LDOs que justificou a elaboração do subitem 9.1.1 do Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário acabou por prejudicar sua aplicabilidade. Diante dessa limitação, bem como de novas justificativas apresentadas pelo Dest, no sentido de que a caracterização de dependência de uma empresa estatal envolve diversos atores institucionais (a exemplo do ministério supervisor, da estatal em questão e do próprio Dest), a Semag propõe que se determine à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, com o apoio técnico Dest, desenvolvam, ouvidos os ministérios supervisores e as empresas estatais aos quais estão vinculadas, metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador. Tal metodologia deverá considerar as características da atividade econômica da estatal ou do grupo a que pertença, e, para fins de apuração das necessidades de financiamento, a natureza dos recursos recebidos e despendidos, excluindo-se, para tanto, recursos adicionais obtidos diretamente de investidores e credores e incluindo-se aqueles que refletem as mudanças em seus recursos econômicos e reivindicações que resultam em aumento dos recursos econômicos disponíveis.

5.54. No contexto de ligação entre a Administração Pública Direta e as estatais, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais é o órgão principal, sendo responsável pela elaboração do Programa de Dispêndios Globais (PDG) e da proposta do Orçamento de Investimentos das empresas estatais, exatamente o ponto relacionado ao fluxo financeiro que dá a condição de dependência.

5.55. Nessa linha e tendo em vista o caráter primordial da deliberação recorrida de prospecção de informações e plano de ação para análises e medidas futuras, a opção por trazer à colação as competências regulamentares da Sest se apresenta pertinente, haja vista, como se destacou, estar o órgão atuando em seara que já lhe é afeta.

5.56. Dentre as atribuições mais relevantes da Sest, previstas no artigo 98 do Decreto 9.745/2019, que trata da estrutura do Ministério da Economia, com redação dada pelo Decreto 10.072/2019, estão:

(...)

II - acompanhar as execuções orçamentárias e da meta de resultado primário das empresas estatais e solicitar, quando julgar convenientes e necessárias, as justificativas e as ações corretivas adotadas por parte dessas empresas;

III - promover a articulação e a integração das políticas das empresas estatais e propor diretrizes e parâmetros de atuação sobre políticas de pessoal, de governança e de orçamento;

IV - processar e disponibilizar informações econômico-financeiras encaminhadas pelas empresas estatais;

(...)

VI - manifestar-se sobre os seguintes assuntos relacionados às empresas estatais:

(...)

e) destinação dos lucros e das reservas em empresa estatal cuja maioria do capital votante pertença diretamente à União;

(...)

g) propostas, encaminhadas pelos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo coletivo de trabalho, programa de desligamento voluntário de empregados, planos de cargos e salários, benefícios de empregados, criação e



remuneração de funções de confiança e cargos em comissão e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas;

(...)

i) remuneração, incluída a parcela variável, dos administradores, dos liquidantes, dos Conselheiros e dos demais membros estatutários remunerados;

(...)

X - contribuir para o aumento da eficiência e da transparência das empresas estatais, observado o princípio da autonomia administrativa, nos termos dos art. 89 e art. 90, da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016;

(...)

XII - instruir o voto da União em assembleia geral sobre a fixação da remuneração dos administradores, dos liquidantes, dos conselheiros e dos membros dos demais órgãos estatutários das empresas estatais federais, inclusive dos honorários mensais, dos benefícios e da remuneração variável, observado o disposto no art. 16 da Lei nº 13.303, de 2016, e nas diretrizes da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União; e

XIII - solicitar a elaboração e acompanhar a execução de planos de ação para melhoria da gestão e da eficiência das empresas estatais;

5.57. *Note-se, portanto, que a Sest possui papel fundamental no acompanhamento da execução orçamentária das empresas estatais, devendo, inclusive, requerer ações corretivas por parte dessas entidades, quando julgar conveniente e necessário.*

5.58. *Além disso, dada a importância desse órgão na sistemática de freios e contrapesos da relação da Administração Pública Direta com as estatais, a Sest se manifesta previamente sobre as propostas de participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas, além de instruir o voto da União em assembleia geral sobre a remuneração de diretores, inclusive variável. Dessa forma, a atuação do órgão na estruturação da política de pessoal e pagamentos é incontestável, atuando de forma proativa na melhoria da gestão dessas entidades, o que, por óbvio, inclui o cumprimento às normas, sobretudo, em tema que pode influenciar o orçamento geral da União.*

5.59. *Dessa forma, em contexto envolvendo empresas estatais com fortes indícios de dependência de fato e, portanto, com possíveis derrogações específicas nas normas de Direito Público relacionadas à execução orçamentária e financeira dessas entidades, como proibição de pagamentos acima do teto constitucional, PLR e RVA, a atuação da Sest é indissociável. Cabe lembrar que a entidade se manifesta previamente sobre esses temas, sendo impensável mantê-la distante da busca sobre a verdadeira condição da estatal, com subsídio à própria manifestação prévia.*

5.60. *Questiona a recorrente a efetividade de se solicitar a relação de empregados e dirigentes de estatais com dependência de fato nos últimos anos, identificadas em atendimento a determinação do item 9.1.1 do julgado, com remunerações superiores ao teto constitucional, conforme o item 9.1.2 do julgado, bem como se não caberia às próprias empresas apresentarem esses dados.*

5.61. *Primeiramente, a intenção subjacente ao julgado recorrido está exatamente em trazer eficiência e eficácia ao cumprimento do acórdão. Tendo em vista que caberá à Sest a identificação das empresas com indícios de dependência de fato nos últimos cinco anos, conforme o item 9.1.1 da deliberação, não contestado pelo órgão, por certo, mostra-se mais célere e mais efetivo que esse ator central na relação com as estatais dispare comunicações com solicitações de dados sobre eventuais pagamentos acima do teto constitucional ou gastos possivelmente irregulares de PLR ou RVA.*

5.62. *Não pretende esta Corte que a Sest aplique diretamente as derrogações de Direito Público, o que não estaria no âmbito da competência da recorrente, mas, dentro do processo de aperfeiçoamento da Governança e diante das atribuições regulamentares do órgão, dê celeridade e instrua os órgãos e entidades responsáveis na condução do processo de classificação e controle das entidades dependentes, como o fez com a Telebras.*

5.63. Não se pode olvidar que a análise dos dados, incluindo-se a presença de pagamentos acima do teto constitucional ou gastos com PLR e RVA, certamente estará inserida no processo de deliberação dos próprios órgãos responsáveis, como a Sest, no sentido de tomarem medidas urgentes e tempestivas no tratamento das empresas estatais dependentes, sem que se necessite da atuação prévia desta Corte nesse sentido.

5.64. Não se pode concordar com as críticas do órgão à efetividade dos dados a serem encaminhados, sobretudo, quando se tem ciência por esta Corte de possível desídia da recorrente na identificação tempestiva de empresas estatais dependentes, sendo objeto, inclusive, de audiência na deliberação recorrida.

5.65. O claro objetivo do julgado em debate é de prospecção de informações relevantes e estabelecimento de plano de ação eficiente para atuar sobre as empresas estatais dependentes de fato do orçamento federal, contexto de grande complexidade, como já se demonstrou.

5.66. Por certo, poderão ocorrer recusas de empresas estatais de envio dos dados solicitados, circunstâncias pontuais que deverão ser objeto de atuação do Tribunal em processo específico, representação ou no acompanhamento do julgado recorrido, sem que constitua argumento para o afastamento, na origem, da determinação contida no item 9.1.2 do acórdão.

5.67. Por oportuno, cabe consignar não ser plenamente verdadeira afirmação da recorrente de não ter acesso a dados de folha de pagamento e gastos das estatais com PLR e RVA. Em resposta a solicitação de informações da Semag ainda no decorrer da instrução, a Sest encaminhou ao Tribunal a Nota Técnica 6772/2018-MP (peça 8), que contradiz o recurso em análise.

5.68. Ao ser questionada tanto sobre as aprovações de programas de remuneração variável anual de dirigentes (RVA) e de participação nos lucros ou resultados de empregados (PLR) nas estatais nos anos de 2013 a 2017 quanto sobre o efetivo pagamento desses benefícios, o órgão respondeu taxativamente (peça 8, p. 3):

14. Vale citar que na relação do Anexo II os valores dos montantes referentes ao exercício de 2017 foram extraídos do Programa de Dispendio Global - PDG, haja vista que a empresa informa os valores distribuídos de PLR no exercício subsequente ao do seu pagamento, ou seja, os valores de 2017, cujo pagamento ocorre em 2018, serão informados em 2019

5.69. Consta-se que, após a aprovação das propostas de PLR, a empresa informa ao órgão do Ministério da Economia, para fins de controle no PDG, os valores efetivamente distribuídos. De fato, constam dos Anexos I e II da resposta da recorrente (peça 8, p. 6-8) os valores aprovados e pagos com programas de RVA e PLR daqueles exercícios, sem que a Sest tenha remetido qualquer dificuldade de acesso. Diante disso, não se mostraria dificultosa a inserção da relação dos empregados e dirigentes beneficiários dos pagamentos já informados com regularidade à Sest, o que demonstra a pertinência da deliberação contida no item 9.1.2 do acórdão recorrido em posicionar a recorrente como ator central nesse processo.

5.70. É importante destacar, inclusive, que, nos termos do art. 2º do multicitado Decreto 10.690/2021, as empresas estatais federais não dependentes, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação de suas demonstrações financeiras pela assembleia geral, ficam obrigadas a informar ao Ministério da Economia, por meio do Sest, sobre a utilização, no exercício social anterior, dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador.

5.71. Possivelmente, no bojo desses dados, estarão inseridas informações sobre gastos com PLR e RVA. Contudo, a medida genérica exige que a questão seja analisada por esta Corte em processo de acompanhamento, podendo-se até mesmo proceder a modificações nas determinações, de acordo com a nova conjuntura instaurada. Por ora, contudo, não se vislumbram dados suficientes para modificação da deliberação recorrida nesse ponto.

5.72. Assim, dentro de estrutura sobremaneira complexa de identificação de estatais dependentes e aplicação das necessárias derrogações de Direito Público, a colocação da Sest na



posição de relevância que já possui nessa conjuntura se mostra condizente com o princípio constitucional da eficiência.

5.73. Ao contrário do que afirma a recorrente, o presente trabalho tem claro viés de prospecção, com vistas a subsidiar a atuação desta Corte, da própria Sest e dos demais órgãos responsáveis na condução da metodologia de identificação de empresas estatais dependentes e respectivas consequências.

5.74. Como discorre adequadamente o Relator a quo no Acórdão 1.522/2019 – Plenário:

30. Ademais, não se espera que a Sest, para cumprir a referida determinação, tenha em sua posse informações sobre os pagamentos de pessoal realizados pelas estatais tidas por dependentes, até porque, não seria sua atribuição. Contudo, espera-se que a Sest, após eventual identificação de estatais em situação de dependência, solicite tais informações a cada uma delas e envie esses dados ao TCU.

5.75. É importante lembrar que as informações a serem solicitadas se inserem em fase posterior à identificação das empresas estatais com indícios de dependência de fato, não sendo sequer possível, neste momento processual, inserir as entidades como requer a recorrente.

5.76. Além disso, a concentração dos dados e do relacionamento com as estatais no órgão tradicionalmente encarregado desse mister se apresenta como a medida mais prudente, sem que o Tribunal se furte, por óbvio, de resolver eventuais conflitos relacionados ao tema, podendo fazê-lo em processo de acompanhamento ou representação.

5.77. Destaque-se que, a depender da pujança dos indícios de dependência identificados na fase inicial quando do cumprimento do item 9.1.1 do julgado recorrido, seria até esperada atuação consistente da Sest e dos respectivos Ministérios setoriais quanto ao aprofundamento da efetiva classificação da entidade como dependente e dos respectivos efeitos, como o fez com a Telebras. As informações a serem colhidas como decorrência desse processo e enviadas ao Tribunal, nos termos da determinação prevista no item 9.1.2 do acórdão recorrido, integram o mesmo quadro semântico.

5.78. Nesse sentido, também, a pertinência da recomendação prevista no item 9.5 da deliberação recorrida, transcrito uma vez mais:

9.5. recomendar à Sest, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.

5.79. Não obstante a conformação do julgado sob a forma de recomendação, portanto, sem obrigatoriedade à parte, não se pode negar que a estruturação de ferramenta para identificar de forma automática indícios de dependência constitui medida relevante na materialização do disposto na LRF. Como já discutido nesta assentada, o tema, por certo, encontra-se na esfera de atuação da Sest, conclusão ratificada pelo próprio órgão na deliberação recorrida.

5.80. Por óbvio, a identificação desses indícios e de eventual dependência de fato não se dissocia, em absoluto, das derrogações de Direito Público decorrentes dessa condição, como a observância do teto remuneratório e a regularidade na distribuição de PLR e RVA, sendo que a recorrente não logrou êxito em comprovar a alegada dificuldade no acesso a esses pagamentos. Caso entenda pertinente o cumprimento da medida, não se vislumbra óbice à formatação da ferramenta no Siest no formato proposto pelo Tribunal.

5.81. De outro lado, a proposta de direcionar às empresas estatais a deliberação contida no item 9.3 do acórdão recorrido, no sentido de dar ciência acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Sistema de Informações das



Empresas Estatais (Siest) e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis não se apresenta eficiente dentro do escopo do presente processo.

5.82. *Por certo, como afirma a recorrente e nos termos do parágrafo único do artigo 59 do Decreto 8.945/2016, as empresas estatais deverão manter seus dados integral e constantemente atualizados no Siest. Trata-se obrigação regulamentar que sequer deveria ser objeto de atuação específica desta Corte, por configurar deliberação tendente ao cumprimento do ordenamento jurídico.*

5.83. *Além disso, a confiabilidade das informações registradas no Siest em relação aos dados das demonstrações financeiras oficiais das empresas estatais será objeto de análise em processo futuro. Por ora, a ciência ao órgão mais relevante na estrutura de relacionamento entre as instituições e os ministérios setoriais, principal usuário das informações, alinha-se aos objetivos de prospecção de dados e plano de ação a que se volta a essência da deliberação recorrida e está condizente com o recente Decreto 10.690/2021.*

5.84. *De toda sorte, a deliberação de ciência em debate se relaciona com a competência da Sest de processar e disponibilizar informações econômico-financeiras encaminhadas pelas empresas estatais, nos termos do inciso IV do artigo 98 do Decreto 9.745/2019. Inclusive, o órgão demonstra, na peça recursal, que tem agido de forma bastante proativa com vistas a atestar a fidedignidade das informações contábeis apresentadas pelas estatais, como processos de validação de dados, emissão de alertas, dentre outros (peça 96, p. 14). No processo de acompanhamento do julgado, caso os técnicos ou o colegiado entendam necessário o aprofundamento dos trabalhos sobre esse ponto, poderão representar à Corte para discussão em processo específico.*

5.85. *Por fim, é nesse contexto, também, que se insere a determinação à Sest contida no item 9.4 do acórdão recorrido para que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização de dirigentes.*

5.86. *Entretanto, não se vislumbra óbice em apontar a determinação para Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) como requer a recorrente (peça 96, p. 15), tendo em vista as atribuições desse órgão afetas ao acompanhamento das folhas de pagamento de pessoal no âmbito das empresas estatais dependentes, nos termos do artigo 138, inciso V, do Decreto 9.745/2019:*

Art. 138. À Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal compete:

(...)

V - acompanhar a elaboração das folhas de pagamento de pessoal no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, das empresas públicas e das sociedades de economia mista que recebam dotações à conta do Orçamento Geral da União para despesas com pessoal, por meio de controle sistêmico e de administração de cadastro de pessoal;

5.87. *Destaque-se que, para a complexa tarefa de estabelecer plano de ação eficaz para o acompanhamento, identificação e classificação de empresas estatais dependentes, esta Corte já sinalizou a importância da atuação conjunta dos diversos órgãos dentro do Ministério da Economia, em conjunto com a Sest, como se nota em trecho do voto condutor do Acórdão 1.522/2019 – Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo:*

16. Com relação à determinação propriamente dita, entendo caber reparos. É que esta Corte, ao se debruçar sobre o mesmo tema no ano de 2014, conferiu a atribuição de elaborar metodologia para aferição de dependência de estatal à Casa Civil da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com o então Dest/MP (atual Sest), conforme se observa do subitem 9.4 do Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário.

(...)

17. Ora, se a elaboração da dita metodologia se deu de forma conjunta, como especificado, e considerando que a MP 870/2019 incorporou as estruturas dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão no Ministério da Economia, é de se

supor que o referido Ministério possui conhecimento prévio acerca de tal temática, o que lhe guindaria à condição de poder contribuir de forma efetiva na aplicação da sistemática por ele desenvolvida em conjunto com a Sest.

5.88. *Nessa linha, não apenas para o cumprimento do item 9.4 do julgado recorrido, como para o atendimento dos demais comandos da deliberação, a atuação dos mais diversos órgãos do Ministério da Economia deverá ser objeto de demanda pela Sest, de modo a estruturar a melhor sistemática de identificação e controle das estatais dependentes.*

5.89. *Na espécie, não se mostra prejudicial a desconcentração do envio dos alertas, mantendo-se os demais elementos do julgado sob a esfera de influência da recorrente, como se discutiu com profundidade nesta assentada.*

5.90. *Por certo, diante do posicionamento central da Sest no regime de prospecção e análise de dados delineado na deliberação recorrida e em eventual identificação de empresas estatais dependentes de fato, não se vislumbraria irregularidade em o órgão proceder diretamente a alerta a essas entidades com indícios de dependência, nos termos do item 9.4 em debate, mesmo não estando obrigada no âmbito do julgado.*

5.91. *Por oportuno, ainda não se discutiu com a profundidade devida as implicações jurídicas da constatação de eventual dependência de fato de empresas estatais, destino bastante plausível de análises futuras sobre os dados oriundos do atendimento da deliberação recorrida. Por certo, a emissão de alerta pela Sest configuraria medida essencial inserida nas atribuições do órgão de melhoria da gestão e da governança dessas entidades.*

5.92. *Cabe lembrar que a necessidade de observância do teto constitucional das empresas dependentes, conforme o art. 37, caput, inciso XI e §9º, da Constituição Federal, está prevista no §4º do art. 2º do multicitado Decreto 10.690/2021, o que poderia tornar o item 9.4 do acórdão recorrido determinação destinada ao cumprimento de dispositivo regulamentar, vedada pela jurisprudência desta Casa. Contudo, a informação contida no referido diploma normativo deve ocorrer apenas, a partir da publicação do ato conjunto que classificar a estatal como dependente.*

5.93. *Diante disso e tendo em vista os aspectos prospectivos do acórdão recorrido, opta-se por manter a deliberação como está, especialmente, porque não haveria grande encargo na medida, além da possível modificação no diploma normativo e da relevância da matéria. A deliberação poderá ser objeto de reavaliação em acompanhamento da unidade técnica, ao se constatar in loco os procedimentos de controle do Poder Executivo, diante da nova conjuntura normativa.*

5.94. *De todo modo, cabe formatar alteração no item 9.4 do julgado recorrido, direcionando a determinação para a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, na forma preconizada no pedido de reexame.*

5.95. *Por fim, sobre as preocupações da recorrente acerca das metodologias de identificação da dependência de empresas estatais e os impactos orçamentários dessa medida, não se pode deixar de discorrer rapidamente sobre o Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas.*

5.96. *Trata-se de consulta formulada pelo Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações Substituto sobre o momento da incidência dos efeitos da dependência de uma estatal ao orçamento fiscal e da seguridade social.*

5.97. *A temática tem estreita relação com o deslinde do presente recurso, sobretudo, pois o processo que culminar na inserção da estatal nos orçamentos fiscal e da seguridade social se iniciará com a identificação da dependência em metodologia específica, na qual constem os exatos limites do conceito de estatal dependente.*

5.98. *Pode-se observar, por outro lado, que esta Corte se manteve cuidadosa na deliberação sobre a questão, sem substituir os Poderes Executivo e Legislativo, ao mesmo tempo em que apontou os limites necessários na condução do tema, tendo se manifestado, no âmbito do Acórdão 89/2020, alterado pelo Acórdão 1.274/2020, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos:*



9.1. conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, caput, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consulente, Sr. Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, que:

9.2.1. conforme o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as empresas estatais dependentes devem ser incluídas no orçamento fiscal e da seguridade social, não havendo óbice a que o Poder Executivo, ao definir os procedimentos de transição para essa inclusão no caso concreto, pondere os princípios norteadores da Administração Pública, em especial o que dispõe a parte inicial do art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente quando decidir sobre aspectos sem plena regulamentação, como no caso de empresas dependentes de capital aberto;

9.2.2. o Poder Executivo, com vistas a conferir maior segurança jurídica ao processo, poderá regulamentar os procedimentos de inclusão de estatais no orçamento fiscal e da seguridade social, de forma que os efeitos da transição se deem ao longo de um período pré-determinado, fundamentado e de razoável duração;

9.2.3. no período entre a caracterização da dependência de fato da empresa estatal e a sua efetiva inclusão no orçamento fiscal e da seguridade social, o espaço normativo deixado pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não autoriza o gestor a violar diretrizes do ordenamento jurídico que imponham restrições às estatais dependentes, a exemplo do comando constitucional do art. 37, inciso XI e § 9º, referente ao teto remuneratório constitucional, e do disposto no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, nas hipóteses que especifica;

9.3. dar ciência deste acórdão ao consulente, à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República;

9.4. arquivar os presentes autos.

5.99. Verifica-se, na própria parte dispositiva do julgado, preocupação da Corte, também externada nesta instrução, quanto à necessidade de os órgãos responsáveis pela identificação da dependência de fato, desde o início, estarem atentos ao cumprimento dos comandos constitucionais e legais atinentes a esse grupo, como as regras sobre o teto remuneratório, por exemplo. Nesse ponto, mostra-se sobremaneira relevante a atuação da Sest, com a instauração de metodologia eficiente e eficaz neste mister.

5.100. Por fim, possivelmente como decorrência das discussões empreendidas nesta Corte, o Poder Executivo editou o Decreto 10.690, de 29/4/2021, regulamentando o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes. Esse diploma, não obstante não afete as conclusões colocadas nesta instrução, na forma discutida em pontos específicos acima, por certo, deverá ser objeto de análise aprofundada da unidade técnica em processo de acompanhamento da deliberação recorrida, com destaque à análise da legalidade da norma, diante da LRF.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. A empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de



fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:

- a.1) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;
- a.2) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e
- a.3) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

b) Compete à Sest identificar as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência. Como decorrência disso, deve o órgão atuar, também, nesse grupo, na prospecção de dados relativos a remunerações de empregados ou dirigentes acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988; além de a conjuntura identificada influenciar a aprovação de programas de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), conforme proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995.

6.1. Nessa linha, conforme discutido nesta instrução, a expressão ‘aumento de participação acionária’, previsto na parte final do inciso III do artigo 2º da LRF, deve ser interpretada em termos absolutos, sob pena de impossibilitar a transferência de recursos para estatais não dependentes cujo capital já é 100% de propriedade da União. Essa possibilidade não afasta a obrigação da Sest, dos respectivos ministérios setoriais e dos órgãos de controle de avaliar eventual dependência de fato, tendo por base metodologia específica e determinadas condições. Logo, impõe-se a alteração do item 9.2 do acórdão recorrido, de modo a firmar novo entendimento acerca da matéria.

6.2. Por fim, diante das competências afetas à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal no inciso V do artigo 138 do Decreto 9.745/2019, cabe-lhe direcionar a determinação contida no item 9.4 do acórdão recorrido, alterando-se os termos da deliberação.

6.3. Assim, mesmo que as discussões em torno da identificação e controle das empresas estatais dependentes não se mostre atual diante do viés desestatizante do Governo em exercício, não se pode alterar, antes mesmo do nascedouro, a deliberação em debate, na extensão requerida pela recorrente, sobretudo em razão do fato de que o presente trabalho constitui ainda fase incipiente na atuação necessária desta Corte sobre esse tema.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

7. É importante informar, ainda, que o ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Júlio Marcelo de Oliveira, anexou petição aos autos (peça 163), requerendo a oportunidade de oficiar no processo, após instrução da unidade técnica, com fulcro no artigo 6º, XV, da Lei Complementar 75/1993, nos artigos 81, II, e 84 da Lei 8.443/1992, e na Portaria MP/TCU nº 2, de 31/8/2020.

7.1. Na sequência, a Assessoria Especial do Ministério da Infraestrutura juntou informações e, especialmente, a Nota Técnica 40/2021/DPG/SAC (peças 164-166), com dados em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo. Do mesmo modo, a Infraero também anexou documentos, com vistas ao atendimento da referida deliberação (peças 167-169).

7.2. Também sobre a questão, a AGU se manifestou, por meio de informação técnica (peça 170), seguida de anexos (peças 170-176), com vistas a cumprir o Acórdão 2.592/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, documentos a serem analisados em posterior acompanhamento pela unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



8. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe parcial para:

a.1) em substituição à deliberação contida no item 9.2 do acórdão recorrido, firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:

a.1.1) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;

a.1.2) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e

a.1.3) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

a.2) em substituição à deliberação contida no item 9.4 do acórdão recorrido, determinar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes.

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal e aos demais interessados.”

2. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), representado pelo douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, divergiu parcialmente da unidade técnica, nos seguintes termos:

“Cuida-se de pedido de reexame interposto em face do Acórdão 937/2019-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário.

Originalmente, versam os presentes autos sobre representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do governo federal.

Em atenção aos elementos constantes dos autos, foi exarado o Acórdão 830/2019-Plenário (peça 40), oportunidade na qual, o TCU, ante robustos indícios de dependência de fato da Infraero e da Eletrobras, não tratou do mérito do processo, mas cautelarmente decidiu o seguinte:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a

empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo federal;

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

9.1. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar cautelarmente que a Infraero se abstenha de realizar os pagamentos a seguir discriminados, até que este Tribunal se manifeste de forma definitiva acerca da condição de dependência da referida estatal quanto ao recebimento de aportes financeiros do Tesouro Nacional:

9.1.1. acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2. a título de distribuição de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. promover a oitiva da Infraero e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), nos termos do § 3º do art. 276 do RITCU, para que se manifestem, no prazo de quinze dias, se assim desejarem, acerca dos indícios de dependência da estatal em relação ao aporte de recursos provenientes dos cofres da União, conforme detalhado no relatório e voto que fundamentam a presente deliberação;

9.3. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU (RITCU), determinar cautelarmente que a Eletrobras se abstenha de deliberar sobre possível concessão de aumento remuneratório de qualquer espécie para sua diretoria, até que esta Corte realize a análise de informações acerca da situação financeira da estatal, em particular, de da existência de indícios de dependência do Tesouro Nacional;

9.4. promover a oitiva da Eletrobras e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia (Sest), nos termos do § 3º do art. 276 do RITCU, para que se manifestem, no prazo de quinze dias, se assim desejarem, acerca dos indícios de dependência da estatal em relação ao aporte de recursos provenientes dos cofres da União;

9.5. notificar a Sest, a Infraero e a Eletrobras da presente decisão.

Promovidas as comunicações processuais e avaliadas as informações apresentadas pelos entes jurisdicionados, foi expedido o Acórdão 937/2019-Plenário, por meio do qual o Tribunal decidiu o seguinte:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo Federal;

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

9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de sessenta dias, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes;

9.1.2. aponte, em trinta dias a contar da finalização do prazo a que se refere o subitem anterior, para as estatais identificadas na forma do citado subitem, informando a esta Corte:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam, no período, acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995;

9.1.3. desenvolva, no prazo de 120 dias, ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest), que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, se ocorreu a condição de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais enquadradas como dependentes, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

9.3. dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais;

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;

9.5. determinar à Segecex que:

9.5.1. realize auditoria de natureza operacional na Sest com o objetivo de verificar a atuação da mencionada Secretaria no cumprimento de suas competências estabelecidas pelo art. 92 do Decreto 9.679/2019, com especial ênfase aos processos internos relacionados ao exercício das atribuições tratadas nos incisos II e VI, letra 'g', do referido dispositivo normativo;

9.5.2. informe, nos termos da Portaria TCU 548/2017, a ação de controle a ser retirada do Plano de Fiscalizações em substituição à fiscalização a ser realizada por força do subitem anterior.

9.6. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue representação, com vistas a promover a audiência dos gestores da Sest e, assim, apurar suas responsabilidades em decorrência de condutas omissivas em razão de não adotarem ações pertinentes com vistas a se identificar estatais não dependentes que, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes, em afronta à competência estabelecida no art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019;

9.7. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal, em virtude dos indícios de que há empresas

que utilizaram ou podem vir a necessitar de aportes de capital da União para pagamento de despesas operacionais, o que sinaliza uma situação de dependência e um risco para a sustentabilidade orçamentária e financeira das empresas estatais formalmente classificadas como não dependentes.

Não resignada com o teor do Acórdão 937/2019-Plenário, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) opôs embargos de declaração, os quais foram apreciados por intermédio do Acórdão 1522/2019-Plenário, a seguir transcrito:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Sest, em face do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, que apreciou representação autuada com vistas a apurar possíveis pagamentos irregulares a título de participação nos lucros ou resultados (PLR) a empregados e dirigentes de estatais não dependentes do Tesouro Nacional que, entre os anos de 2013 e 2017, receberam aportes de capital da União, o que poderia caracterizar dependência do Governo Federal;

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

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração por atenderem aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 para que, no mérito, sejam eles acolhidos parcialmente, conferindo efeitos modificativos nos termos do subitem a seguir;

9.2. conferir a seguinte redação aos subitens 9.1.1 e 9.4 do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário:

‘9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de cento e cinquenta dias e em conjunto com o Ministério da Economia, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência;

(...)

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;’

9.3. tornar insubsistente o subitem 9.1.3;

9.4. acrescentar o subitem 9.5, com a redação a seguir especificada, renumerando os demais subitens:

‘9.5. recomendar à Sest, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.’

9.5. notificar a embargante da presente decisão.

Ato contínuo, ao serem examinados (peça 114) os elementos provenientes das oitivas promovidas em decorrência do Acórdão 830/2019-Plenário, relacionado à medida cautelar exarada pelo Tribunal, foi lavrado o Acórdão 2592/2020 (peça 130), mediante o qual se decidiu o seguinte:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação que, nesta etapa processual, trata da análise das respostas às oitivas realizadas junto à Infraero, Eletrobras e Sest, nos



termos do art. 276, § 3º, do RITCU, em cumprimento aos subitens 9.2 e 9.4 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário;

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

9.1. determinar à Infraero que se abstenha de realizar os seguintes pagamentos, enquanto perdurar a situação de dependência em relação ao Tesouro Nacional, tendo em vista o disposto no item 9.2.3 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário:

9.1.1. verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, ressalvadas aquelas de caráter indenizatório;

9.1.2. distribuição de Participação nos Lucros ou resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. determinar ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.2.1. relatório circunstanciado voltado a demonstrar que a Infraero reúne condições econômicas e financeiras de manter suas operações sem necessitar de aportes da União, tendo em vista o disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; ou

9.2.2. caso reconheça a irreversibilidade da condição de dependência da Infraero, apresente plano de transição necessário para a inclusão da estatal no Orçamento Fiscal da Seguridade Social da União-OFSS, bem como os seus fundamentos e a razoabilidade de sua duração, em linha com o entendimento firmado no item 9.2.2 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, inclusive as ações previstas para mitigar os efeitos da migração da estatal para o OFSS sobre as atividades da pasta à qual estará vinculada, por força do limite de gastos imposto pela EC 95/2016;

9.3. o relatório de que trata o subitem 9.2.1 deverá conter o modelo de gestão concebido para dotar a Infraero de sustentabilidade econômica e financeira, bem como, entre outras informações necessárias à plena compreensão dos seus fundamentos e premissas:

9.3.1. as estimativas de receitas e previsão de despesas com nível de detalhamento que indiquem as fontes de receitas, bem como fundamento os valores apresentados;

9.3.2. impactos previstos nas receitas operacionais decorrentes do plano de concessão da infraestrutura aeroportuária ainda sob a gestão da Infraero, bem como dos efeitos econômicos adversos causados pela pandemia de Covid-19;

9.4. tornar sem efeito a cautelar de que trata o subitem 9.3 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário;

9.5. notificar a Infraero, a Eletrobras, a Sest, o Ministério da Economia, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Infraestrutura acerca desta decisão;

9.6. constituir processo apartado para monitoramento das questões a que se referem os subitens 9.2 e 9.3;

9.7. recomendar à Segecex que, após a apreciação do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, avalie a oportunidade e a conveniência de realizar auditoria na Infraero com vistas a verificar se os pagamentos de pessoal, nos anos em que ficou caracterizada a dependência da estatal em relação a recursos da União, respeitaram o teto constitucional de remuneração aplicável aos servidores públicos;

9.8. encaminhar os presentes autos à Secretaria de Recursos (Serur) para prosseguimento da análise do pedido de reexame à peça 96.

O Acórdão 2.592/2020-Plenário foi objeto de embargos de declaração que, ao serem examinados, deram ensejo ao Acórdão 4544/2020-Plenário (peça 154). Nesse decisum o Tribunal



conheceu dos embargos para, no mérito, acolhê-los parcialmente, de sorte a integrar, nos seguintes termos, o Acórdão 2.592/2020-Plenário:

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, por atenderem aos requisitos de admissão tratados nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente de sorte a integrar a decisão embargada para afastar a omissão arguida;
- 9.2. esclarecer à embargante que, na execução dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, a Casa Civil da Presidência da República observe o conjunto de atribuições legalmente a ela instituídas, atuando de forma a garantir a coerência entre as ações governamentais a cargo dos Ministérios da Economia e Infraestrutura, na execução de ambas as medidas;
- 9.3. orientar a Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) deste Tribunal para que as futuras intimações e notificações endereçadas à Casa Civil da Presidência da República, no âmbito deste processo, sejam feitas por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União;
- 9.4. notificar o embargante da presente decisão.

Assim, finalizado o posicionamento do Tribunal acerca da cautelar exarada, foram os autos submetidos à AudRecursos (então Secretaria de Recursos), para análise de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-Plenário.

Ato contínuo, foi produzida a instrução acostada à peça 180, por meio da qual o auditor-instrutor concluiu o seguinte:

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. A empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:

a.1) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;

a.2) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e

a.3) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

b) Compete à Sest identificar as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência. Como decorrência disso, deve o órgão atuar, também, nesse grupo, na prospecção de dados relativos a remunerações de empregados ou dirigentes acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988; além de a conjuntura identificada influenciar a aprovação de programas de Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), conforme proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995.

6.1. Nessa linha, conforme discutido nesta instrução, a expressão 'aumento de participação acionária', previsto na parte final do inciso III do artigo 2º da LRF, deve ser interpretada em termos absolutos, sob pena de impossibilitar a transferência de recursos para estatais não dependentes cujo capital já é 100% de propriedade da União. Essa possibilidade não afasta a obrigação da Sest, dos respectivos ministérios setoriais e dos órgãos de controle de avaliar eventual dependência de fato, tendo por base metodologia específica e determinadas condições. Logo, impõe-se a alteração do item 9.2 do acórdão recorrido, de modo a firmar novo entendimento acerca da matéria.

6.2. Por fim, diante das competências afetas à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal no inciso V do artigo 138 do Decreto 9.745/2019, cabe-lhe direcionar a determinação contida no item 9.4 do acórdão recorrido, alterando-se os termos da deliberação.

6.3. Assim, mesmo que as discussões em torno da identificação e controle das empresas estatais dependentes não se mostre atual diante do viés desestatizante do Governo em exercício, não se pode alterar, antes mesmo do nascedouro, a deliberação em debate, na extensão requerida pela recorrente, sobretudo em razão do fato de que o presente trabalho constitui ainda fase incipiente na atuação necessária desta Corte sobre esse tema.

Foi proposto, então, com a anuência do corpo da AudRecursos (peças 181/2), o seguinte:

8. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, dar-lhe parcial para:

a.1) em substituição à deliberação contida no item 9.2 do acórdão recorrido, firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos, resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em metodologia específica, que demonstrem dependência de fato e, em especial, estejam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os aportes excepcionais:

a.1.1) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada;

a.1.2) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e

a.1.3) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.

a.2) em substituição à deliberação contida no item 9.4 do acórdão recorrido, determinar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes.

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização



Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle do Consumidor, do Senado Federal e aos demais interessados.

II

O Ministério Público de Contas da União, pelos motivos a seguir expostos, diverge da proposta de encaminhamento apresentada pela AudRecursos.

Nesse sentido, convém destacar que as conclusões a que chegaram as instâncias precedentes decorrem da interpretação extensiva conferida à parte final do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a seguir transcrito:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

*III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de **capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária**; (grifou-se)*

Ao examinar o citado dispositivo, concluiu-se, no âmbito da AudRecursos, que a ‘dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de **capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos**. Além disso, devem ser resguardados, na análise da exceção, outros aspectos apurados em **metodologia específica**, que demonstrem dependência de fato, consideradas condições indicadas pela Semag para os aportes excepcionais’(grifou-se) (item 5.35)

Com isso, defende o auditor-instrutor que não caracterizariam dependência aportes de capital decorrentes de aumento da participação acionária, mesmo quando a União já detiver previamente 100% do capital social da empresa pública. Segundo esse raciocínio, a exceção contida na parte final do inciso III do art. 2º da LRF deveria apontar para o aumento do valor de capital absoluto, e não o relativo.

Sugere, assim, que na avaliação de dependência sejam analisados outros critérios, a serem firmados em metodologia específica, que demonstrem a dependência de fato e, em especial, quando estejam presentes, as seguintes condições para aportes excepcionais: ‘a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada; b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e c) o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público.’

Não obstante seja razoável a interpretação conferida pelo auditor-instrutor, no sentido de também serem fixados critérios de avaliação, é bom lembrar que a LRF apenas autoriza os aportes de capital, sem a caracterização de empresa dependente, quando eles se destinarem ao incremento da participação acionária da União.

E nesse contexto, deriva do texto legal a conclusão de que a realização de novos aportes de capital, quando a União já tiver integralizado a totalidade do capital social da empresa e detiver a totalidade da participação acionária, não se enquadram na exceção contida na parte final do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 e caracterizam, segundo entendimento que advém diretamente da leitura da norma, dependência econômica. O aporte de capital, nessas situações, não fomentará o aumento da participação acionária da União, uma vez que ela já detinha 100% das ações e, posteriormente, continuará com os mesmos 100%.

É importante ressaltar que o tema já foi objeto de outras avaliações do Tribunal, que refutou o entendimento ora consignado pela AudRecursos e pela recorrente, uma vez que ele conduziria à possibilidade de a União financiar os investimentos de empresas estatais sem quaisquer limites, de forma irrestrita, sem que os aportes da União viessem a caracterizar a dependência em relação ao Tesouro Nacional.

Destaca-se, a título exemplificativo, excerto do voto condutor do Acórdão 2592/2020-Plenário, que bem abordou o tema:

*Com isso, mesmo se utilizando o conceito estendido de aumento de capital para afastar a estatal da condição de dependência em relação à União, buscado na via recursal neste processo, **há fortes sinais de que a estatal não apresenta saúde financeira suficiente para fazer frente a investimentos ordinários para manutenção de sua capacidade instalada, pois, como se observa, a União foi responsável pela integralidade das despesas com investimentos no período de 2013 a 2018.***

É justamente esse quadro que o art. 2º, inciso III, da LRF visa enfrentar, de sorte a não permitir que a União aporte recursos sistematicamente em estatal por ela controlada sem que isso acarrete a perda de sua condição de não dependente de recursos orçamentários e, em consequência, sujeite àquela estatal a todas as restrições de gasto aplicáveis aos órgãos públicos, a exemplo do respeito ao teto remuneratório e à proibição de distribuição de lucros a empregados e dirigentes. (grifou-se)

Na mesma linha é o seguinte excerto do voto condutor da deliberação ora recorrida:

*17. Segundo, porque a mencionada conceituação **permitiria que a União financiasse os investimentos de estatais de forma irrestrita, sem o limite aplicável relativo ao aumento de sua participação acionária, de sorte que tais aportes jamais caracterizariam a dependência dessas estatais em relação ao Tesouro Nacional.** Desse modo, sob essa ótica, estatais que deveriam ser classificadas como dependentes serão tratadas como não dependentes do Governo federal, mesmo que necessitem de auxílio da União para fazer frente a despesas de investimentos. (grifou-se)*

De igual modo, no âmbito do Acórdão 6.751/2016-1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Ministro José Múcio, determinou-se o seguinte:

*1.7.2. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MP) que adotem, no prazo de noventa dias, providências para que **não ocorram novos aportes ao Serpro sem a respectiva classificação da empresa como estatal dependente, em atenção ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000;** (grifou-se)*

Assim, na linha do que já foi decidido pelo Tribunal, o MP de Contas comunga da opinião de que a interpretação extensiva proposta pela AudRecursos não se mostra escorreita, pois empresas dependentes de fato não se sujeitariam às amarras impostas às empresas previamente classificadas como dependentes. Ou seja, embora dependentes de fato, essas empresas (a) não se sujeitariam ao regime contábil da Lei 4320/1964; (b) não integrariam a Lei Orçamentária Anual; (c) não deveriam observar o teto remuneratório da Administração Pública; (d) poderiam distribuir aos seus empregados parcelas dos lucros e resultados (PLR) apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, incluindo nesse contexto a Remuneração Variável Anual de Dirigentes (RVA).

Por fim, passando-se à sugestão apresentada pela unidade instrutiva, de que sejam adotados critérios específicos para a classificação de uma empresa como dependente, o MP de Contas entende que tais critérios podem contribuir para a identificação de empresas como dependentes, quando tal situação não puder ser caracterizada mediante aplicação direta da legislação aplicável.



II

Ante o exposto, o MP de Contas diverge da proposta de encaminhamento apresentada pela AudRecursos e pugna porque o Tribunal conheça do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o Acórdão recorrido em seus exatos termos.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de pedido de reexame (pç. 96) interposto pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) contra os termos do Acórdão 937/2019-Plenário, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

2. Foram objeto de recurso os subitens 9.1.2 (e seus subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2), 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 937/2019, com as modificações promovidas pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário.

Histórico

3. A presente representação, ora em fase de reexame, foi autuada pela então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) em razão da comunicação proferida pelo então Presidente Raimundo Carreiro na sessão plenária de 17/1/2018, para que fossem avaliados aspectos atinentes à gestão das empresas estatais, notadamente os referentes aos programas de participação nos lucros ou resultados (PLR) ao relacionamento entre essas empresas e a União.

4. Esta Corte já tem se deparado, ao longo dos anos, com indícios de dependência das estatais formalmente classificadas como independentes, como se verifica das deliberações a seguir mencionadas.

Do Acórdão 1.960/2017-Plenário

5. Uma vez que esse tema já foi por mim analisado em outra oportunidade, transcrevo excertos do voto que fundamentou o Acórdão 1.960/2017-Plenário (TC 030.159/2016-4, de minha relatoria), exarado em processo de monitoramento do Acórdão 3.561/2014-Plenário (TC 019.681/2012-7, relator Ministro Aroldo Cedraz):

“41. À guisa de clareza, transcrevo o citado subitem:

‘9.4. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e em vista das disposições constantes do art. 165, inciso III, da Constituição Federal, e do art. 2º, inciso III, c/c o art. 50, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, bem como das competências ministeriais estabelecidas no art. 87 da Constituição Federal e na Lei 10.683/2003, determinar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, e com o apoio técnico do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), em razão do disposto no inciso XI do art. 6º do Decreto 7.675/2012, desenvolvam, ouvidos os ministérios supervisores e as empresas estatais aos quais estão vinculadas, metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador, segundo definição estabelecida no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, considerando as características da atividade econômica da estatal ou do grupo a que pertença, e, para fins de apuração das necessidades de financiamento, a natureza dos recursos recebidos e despendidos, excluindo-se, para tanto, os recursos adicionais obtidos diretamente de investidores e credores, e incluindo-se aqueles que refletem as mudanças em seus recursos

econômicos e reivindicações que resultam em aumento dos recursos econômicos disponíveis;’

42. A apuração da real situação das empresas estatais é de crucial relevância para o cumprimento de disposições constitucionais e legais (LRF e Lei 4.320/1964).

43. No plano constitucional, foi imposta a observância do teto constitucional às empresas estatais dependentes, assim definidas (grifo não existente no original):

‘Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:

.....
XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

.....
§ 9º O disposto no inciso XI **aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União**, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios **para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.**’

44. O art. 2º da LRF adotou a seguinte definição para empresa estatal dependente (grifos não existentes no texto original):

‘Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

.....
III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros **para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital**, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;’

45. Como se vê, a LRF adotou conceito mais abrangente de dependência econômica. Contudo, para fins de incidência do teto de remuneração, deve ser adotado o critério da Constituição, ainda mais porque a LRF não dispôs sobre o tema.

46. No plano legal, a caracterização da dependência da estatal impõe, dentre outras obrigações: i) realização das despesas e receitas conforme as normas de contabilidade pública; ii) elaboração dos balanços de acordo com a Lei 4.320/1964; iii) execução orçamentária e financeira registrada na modalidade total no Siafi; iv) sujeição à programação financeira, ao cronograma mensal de desembolso, aos limites de empenho e movimentação financeira; v) obediência dos limites de despesas com pessoal, dívida e realização de operações de crédito, bem como aos mecanismos para recondução desses montantes aos limites estabelecidos.

47. Na esteira da publicação da LRF, a Resolução 40/2001 do Senado Federal centrou-se na frequência de repasses como elemento central para caracterizar a dependência da estatal:

Art. 1º Subordina-se às normas estabelecidas nesta Resolução a dívida pública consolidada e a dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

(...omissis...)

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

48. Em suma, é dependente a estatal que não gera recursos próprios para suas despesas de pessoal, custeio ou capital. Neste último caso, excluem-se os aportes destinados a aumentar a participação acionária do controlador.

49. Daí porque é de fundamental importância o controle das despesas por fonte de recursos, como bem apontou a Semag, de molde a evitar que o aumento de capital seja um pretexto para encobrir a situação de dependência econômica de determinadas estatais.

50. Asseverou a unidade técnica que, 'na instrução do TC 019.681/2012-7, que culminou no Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, buscaram-se esclarecimentos e justificativas sobre a ausência de metodologia para a configuração objetiva das empresas estatais como dependentes ou independentes, tendo como parâmetro o conceito do inciso III do art. 2º da LRF, haja vista o frequente aporte de recursos a algumas estatais na forma de inversões financeiras para aumento de participação no capital social, e a apuração da incapacidade de as receitas oriundas de atividades operacionais suportarem as despesas dessas empresas'.

51. Na análise, verificou-se a existência de reiterados **deficits** operacionais de algumas empresas, que continuaram classificadas como estatais independentes.

52. O relatório produzido pela unidade técnica no TC 016.336/2010-0 revela a discrepância entre os valores transferidos pelo Tesouro ao longo de cinco anos (2005 a 2009) para empresas estatais supostamente independentes (R\$ 2,7 bilhões) e os valores investidos (R\$ 1,2 bilhão).

53. Além disso, algumas empresas tiveram a maior parte de seus investimentos financiados pelo Tesouro no período.

54. Esses fatos podem constituir um indício de que algumas empresas não são, de fato, independentes, e que o instrumento do aumento de capital pode estar sendo indevidamente utilizado para mascarar essa situação.

55. Nessa linha, o subitem 9.4 do Acórdão 3561/2014-Plenário determinou o desenvolvimento de metodologia que permitisse apurar de forma objetiva o atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador.

56. Segundo o Ofício 27.429/2016-MP, de 13/5/2016, em atendimento à determinação supra, o Grupo Executivo da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) aprovou, em reunião de 2/5/2016, minuta de Resolução proposta pelo DEST referente ao Enquadramento das Empresas Estatais como Dependentes do Tesouro.

57. Para obter maiores informações, a Semag encaminhou o Ofício de Requisição 2-504/2016-TCU/Semag, em 15/2/2017 (peça 4), no qual solicitou informações acerca do

cronograma para o desenvolvimento da metodologia, das ações realizadas a partir de 2/5/2016, a data estimada para a publicação da metodologia e os eventuais impactos orçamentários e financeiros dela decorrentes.

58. Em resposta, a Sest teceu diversas considerações sobre o tema. Dentre elas, destaca-se a suposta importância de criação de um mecanismo jurídico que permita à empresa estatal com 'indicadores fragilizados' se reestruturar. Contudo, frisou que ainda não havia consenso no âmbito do Grupo Executivo CGPAR sobre o texto a ser aprovado.

59. A Sest destacou que há restrições aplicadas a uma empresa dependente que dificultariam a recuperação econômico-financeira, o que conduziria à necessidade de 'estabelecimento de período de reestruturação como medida preventiva que evite a classificação da empresa como dependente'.

60. Como bem apontou a Semag, a discussão sobre os critérios de classificação das empresas estatais vem sendo travada desde 2007, sem que tenha se chegado a alguma conclusão.

61. Aparentemente, a Sest entende que, ainda que se verifique a situação de dependência, dever-se-ia adotar um período de transição, no qual as empresas seriam reestruturadas.

62. **Data maxima venia**, ao menos no que se refere aos comandos constitucionais, não há amparo para essa pretensão.

63. Não se desconhece que as empresas podem, em um ano ou outro, operar com prejuízo. Isso, porém, não teria o condão de transformar uma estatal sólida em empresa dependente. Bastaria que fizesse uso de suas reservas técnicas ou buscasse recursos no mercado, mas nunca o socorro do Tesouro Nacional. Para gozarem dos benefícios da independência, devem atuar como as empresas privadas.

64. Assim, dissinto dos argumentos que defendem que transferência esporádica para suprir deficiência de caixa não configuraria dependência da estatal, uma vez que tal tipo de transferência decorre justamente da situação econômica estruturalmente frágil da empresa, pois empresas sólidas não necessitam desse tipo de socorro, ainda que operem eventualmente com prejuízo.

65. Desarrazoado é o Estado oferecer a suas empresas que atuam no mercado condições mais favoráveis que a dos concorrentes e permitir a extrapolação do teto constitucional por empregados de empresas deficitárias.

66. Caracterizada a situação de dependência (nos moldes definidos pela Constituição Federal), a primeira providência a ser adotada é a imediata submissão da remuneração dos empregados e dirigentes ao teto constitucional (o que, certamente, contribuirá para a redução das despesas dessas empresas).

67. Aliás, seria salutar, diante da possibilidade teórica de uma empresa estatal vir a se tornar dependente, que a estrutura remuneratória de seus quadros observasse rigorosamente o teto constitucional previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, permitido o pagamento de complementação variável apenas quando confirmada, ao final do exercício, a situação de independência da empresa estatal.

68. Nesse contexto, o Decreto 9.035/2017, Anexo I, art. 41, VI, 'g', estabelece a competência da Sest para se manifestar sobre as propostas de acordo coletivo (grifos não existentes no original):

'Art. 41. À Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais compete: (...**omissis**...)

VI - manifestar-se sobre os seguintes assuntos relacionados às empresas estatais: (...**omissis**...)

g) propostas, encaminhadas pelos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo ou convenção coletiva de trabalho, programa de desligamento de empregados, planos de cargos e salários, benefícios de empregados, criação e

remuneração de funções gratificadas e cargos comissionados e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas;’.

69. Reconheço que talvez não se revele tarefa simples a alteração dos modelos de acordo coletivo, mesmo porque os acordos, para serem firmados, dependem da anuência dos sindicatos das categorias.

70. Porém, é dever do Poder Executivo Federal buscar a adoção de uma política salarial que tenha por objetivo assegurar a observância do princípio constitucional da eficiência e que evite a violação do teto constitucional.

71. Nessa seara, seria de todo desejável que a remuneração fixa de todos os empregados das estatais observasse o teto constitucional e os valores de mercado e apenas após a apuração de resultado superavitário do exercício fosse procedida à complementação salarial com a participação nos lucros e resultados, o que resguardaria, de antemão, a observância do teto constitucional, e daria concretude ao princípio da eficiência.

72. De mencionar que existem acordos coletivos de trabalho que preveem participação nos lucros e resultados mesmo que não haja lucro, bastando, para tanto, que as metas operacionais sejam cumpridas. Tal situação desatende não só o interesse público como também dos demais acionistas da estatal, pois obriga a empresa a premiar seus empregados mesmo quando a situação econômica recomenda a adoção de medidas de ajuste financeiro.

73. É o caso, por exemplo, da Petrobrás.

74. Deve-se consignar que, segundo decidido cautelarmente pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 323 (relator Ministro Gilmar Mendes), as cláusulas normativas, decorrentes de acordo ou convenção coletiva, não se incorporam ao contrato de trabalho até que novo acordo ou convenção coletiva seja firmada.

75. De toda forma, é importante destacar que os termos dos acordos coletivos não podem ser invocados como óbice à aplicação do teto constitucional desde o momento em que ficar configurada a situação de dependência da empresa em relação à União, nos termos do §9º do art. 37 da Constituição Federal.

76. No tocante às demais medidas de enquadramento da empresa estatal (como dependente ou independente), entendo pertinente aguardar as conclusões dos trabalhos realizados pelo CGPAR para que este Tribunal se pronuncie sobre a matéria.”

6. Como resultado dessa avaliação, o Acórdão 1.960/2017-Plenário foi vazado nos seguintes termos:

“9.4. determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República que encaminhe a este Tribunal, no prazo de noventa os resultados dos estudos para a definição da metodologia que permita a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador, consoante determinado no item 9.4 do Acórdão 3561/2014-TCU-Plenário;

[...]

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que oriente as unidades técnicas a verificar, nas prestações de contas anuais e em trabalhos de fiscalização, a situação de dependência das empresas estatais para fins de incidência do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, caracterizada pelo recebimento de recursos do Tesouro Nacional destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, quando se referir efetivamente a aumento da participação acionária da União;

[...]



9.8. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental que autue processo específico para monitoramento do cumprimento das determinações expedidas no item 9.4 do Acórdão 3561/2014-Plenário e no subitem 9.2 do presente acórdão, bem assim da recomendação contida no subitem 9.6 [9.3] deste [daquele] acórdão”.

Da presente representação

7. Cerca de quatro meses após a prolação do Acórdão 1.960/2017-Plenário, como dito, o então Presidente Raimundo Carreiro fez uma comunicação no Plenário para que fossem avaliados aspectos atinentes à gestão das empresas estatais, notadamente relacionados a programas de participação nos lucros ou resultados (PLR) e remuneração variável anual (RVA) aos empregados e dirigentes, e, ainda, ao relacionamento entre essas empresas e a União, em razão do agravamento da situação deficitária das contas públicas.

8. Após a realização de diligências e a submissão da instrução preliminar produzida no âmbito da Semag ao titular da Sest, a unidade técnica apresentou a instrução de peça 28, na qual foram apontados robustos indícios de dependência de algumas estatais. São empresas que apresentaram repetidos **deficits** de fluxo de caixa operacional (DFCO) e ainda assim receberam recursos do governo supostamente a título de “aumento de capital”.

9. A Semag levantou os montantes transferidos para as empresas de 2013 a 2017, que totalizaram R\$ 18,6 bilhões em valores nominais ou aproximadamente R\$ 28,7 bilhões em valores atualizados de forma conservadora (a partir de janeiro do exercício seguinte) pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA).

10. Para tanto, foram extraídos dados das demonstrações financeiras e do Relatório Usos e Fontes/Nefil (necessidade de financiamento líquida) das empresas estatais diretamente do Sistema de Informações das Estatais (Siest) para, na sequência, realizar cálculos e conferências por meio de ferramenta desenvolvida pela então Semag. Por limitação da ferramenta, eventual pagamento de despesas do fluxo de caixa operacional (FCO) que tenha utilizado recurso oriundo de aporte de capital de exercícios anteriores não foi evidenciado. Ou seja, a análise subestima a real situação de dependência em relação aos recursos do Tesouro, que não poderiam ser utilizados para a cobertura de **deficits** operacionais.

11. A unidade técnica estimou o **deficit** de fluxo de caixa operacional (DFCO) de cada empresa e o cotejou com os aportes de capital da União e com a ocorrência de pagamento de PLR e RVA.

12. No exame empreendido, verificou-se que, de 35 empresas (excluídas as do grupo Petrobras e a Eletrobras), 21 apresentaram fluxo operacional acumulado negativo no período examinado (de 2013 a 2017). Das 28 empresas que apresentaram DFCO em pelo menos um período, 21 não geraram resultado maior que a depreciação no acumulado do período, o que revelaria sua incapacidade para assegurar um nível mínimo de investimentos com recursos próprios capaz de assegurar a manutenção de sua capacidade instalada.

13. Outro ponto a ser destacado no exame então realizado pela unidade técnica, com o intuito de apontar as empresas estatais que apresentaram indícios de dependência econômica, é o fato de não ter considerado irregular, em princípio, o aporte de recursos nas empresas públicas, cuja totalidade do capital pertence à União, com o fim promover o aumento de capital dessas empresas – ponto que será examinado mais adiante e que é objeto do pedido de reexame ora em análise.

14. Para tanto, as empresas foram assim divididas: grupo das estatais independentes do setor produtivo (SPE), exceto as do grupo Petrobras e Eletrobras; grupo Petrobras; grupo Eletrobras; e empresas do setor financeiro.

15. O trecho seguinte, produzido pela Semag, esclarece como foi feita a análise da utilização dos aportes de capital na situação de DFCO:

“Quando foi constatado caixa líquido das atividades operacionais (CLO) negativo,

verificou-se se a empresa possuía caixa inicial (CI) suficiente para cobrir o déficit. Se não possuía, observou-se se o caixa líquido das atividades de investimento (CLI) era suficiente para cobrir o restante. Não sendo, significa que foi utilizado parte do caixa líquido das atividades de financiamento (CLF) para cobrir déficit no Fluxo de Caixa Operacional (DFCO). Por fim, analisou-se se, sem o aporte de capital realizado pela União, a empresa teria conseguido pagar suas despesas operacionais. Se a resposta foi negativa, restou evidenciada a utilização de aporte de capital para cobrir despesas operacionais no exercício, o que sinaliza uma situação de dependência.”

Situação das SPE

16. Esse grupo abrangeu 35 empresas, das quais 29 tiveram resultado operacional negativo em pelo menos um período e 12 apresentaram resultado operacional acumulado negativo.

17. A seguir, reproduzo a tabela constante da instrução de pç. 28, na qual é revelada a emblemática situação da Infraero – empresa que apresentou o maior **deficit** de fluxo de caixa operacional acumulado no período – R\$ 10,4 bilhões (valores nominais) –, seguida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – R\$ 3,2 bilhões (valores nominais), e ilustra o método de análise desenvolvido pela Semag:

Exemplo da análise realizada a partir da DFC da Infraero

Descrição da Conta	2013	2014	2015	2016	R\$ 1,00 2017
Caixa Líquido - Atividades Operacionais (CLO)	-1.619.410.304	-1.450.932.247	-622.266.137	317.426.975	-241.395.574
Caixa Líquido - Atividades de Investimento (CLI)	-788.732.926	-472.758.898	-1.328.486.389	-2.484.488.687	-2.701.059.324
Caixa Líquido - Atividades de Financiamento (CLF)	2.233.720.716	1.908.681.612	2.027.019.484	2.740.221.711	3.344.166.405
Aumento Líquido de Caixa e Equivalentes de Caixa	-174.422.514	-15.009.533	76.266.958	573.159.999	401.711.507
Caixa e Equivalente de Caixa - Início	221.646.220	47.223.706	32.214.173	83.585.003	656.745.002
Caixa e Equivalente de Caixa - Fim	47.223.706	32.214.173	108.481.131	656.745.002	1.058.456.509
1 O CLO foi positivo? *se não, houve déficit (DFCO)	não	não	não	sim	não
Se negativo, qual o Déficit?	1.619.410.304	1.450.932.247	622.266.137	-	241.395.574
2 Se não, o caixa inicial (CI) foi suficiente para cobrir o DFCO?	não	não	não	-	sim
Faltou quanto?	1.397.764.084	1.403.708.541	590.051.964	-	-
3 Se não, CI + CLI foram suficientes para cobrir o DFCO?	não	não	não	-	-
Faltou quanto?	2.186.497.010	1.876.467.439	1.918.538.353	-	-
4 Se não, o CLF foi usado para cobrir o DFCO?	sim	sim	sim	-	-
Em quanto?	1.397.764.084	1.403.708.541	590.051.964	-	-
5 O CLF foi usado para cobrir o CLI?	sim	sim	sim	-	-
Em quanto?	788.732.926	472.758.898	1.328.486.389	-	-
6 Sem o aporte, o CLF seria suficiente para cobrir o DFCO?	não	não	não	-	-
Faltaria quanto?	1.366.301.112	1.246.011.714	457.337.370	-	-
7 Usou aporte de capital p/ financiar DFCO?	dependente	dependente	dependente	-	-
Aporte de Capital (Nefil)	2.202.257.744	1.750.984.785	1.894.304.890	2.366.670.298	3.002.695.809

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siest.

18. Como se pode observar da tabela anterior, foi necessária a utilização de recursos do Caixa Líquido de Financiamento (CLF) pela Infraero para cobrir o DFCO em todos os anos de sua ocorrência (2013, 2014 e 2015), haja vista que o caixa inicial era insignificante para fazer frente ao resultado operacional negativo e o caixa líquido de investimentos também foi negativo em todo o período. Apenas em 2017 foi possível cobrir o DFCO com recursos do caixa. Contudo, é fácil verificar que os recursos em caixa existentes no início de 2017 provieram de anteriores aportes do Tesouro Nacional, em muito superiores aos investimentos realizados no período.

19. Nesse ponto, é importante ressaltar que a metodologia conservadora adotada pela Semag analisa cada exercício separadamente, de modo que não capta os efeitos de anterior aporte da



União, como se observa não só da tabela anterior, como explicado na instrução daquela unidade técnica na instrução de pç. 28 (grifos acrescidos):

*“36. A **metodologia** das análises realizadas está detalhada nos tópicos de cada grupo de empresas. Quanto à verificação acerca da utilização de aportes de capital para pagamento de despesas constantes do fluxo de caixa de atividades operacionais (FCO), a ferramenta considerou cada exercício isoladamente, de modo que eventual pagamento de despesas do FCO que tenha utilizado recurso oriundo de aporte de capital de exercícios anteriores não foi evidenciada, por limitação da ferramenta.”*

20. Veja-se que, ao longo do período, a União aportou R\$ 11,2 bilhões, em valores nominais, e a empresa realizou investimentos de R\$ 8,9 bilhões. Em valores atualizados pelo IPCA, a partir de janeiro do exercício seguinte ao do ano da capitalização até outubro de 2024, houve aporte da União de R\$ 17,7 bilhões na Infraero para fazer frente a investimentos de R\$ 14,0 bilhões no período de 2013 a 2017, consoante dados extraídos da planilha (item não digitalizável) vinculada à pç. 37, atualizados por minha assessoria. Apesar dos recursos transferidos, observou-se a retração da capacidade instalada de R\$ 1,34 bilhão, em valores atualizados.

21. Apesar disso, a Infraero teve aprovada pela Sest a distribuição de PLR e RVA em 3 períodos.

22. De forma similar, de 12 empresas que apresentaram resultado negativo acumulado no fluxo de caixa operacional, 7 tiveram PLR ou RVA aprovados pela Sest em pelo menos um exercício, sendo que, ao longo do período examinado, 29 das 35 empresas do grupo tiveram pelo menos um dos exercícios com DFCO.

Empresas do grupo Petrobras

23. Embora 27 das 48 empresas do grupo Petrobras tenham apresentado DFCO em algum exercício, nenhuma delas recebeu aporte do Tesouro.

Grupo Eletrobras

24. Do exame das 41 empresas então pertencentes ao grupo Eletrobras, a unidade técnica verificou que 35 delas apresentaram DFCO em pelo menos um exercício. Dessas, 29 não geraram resultado acumulado suficiente para cobrir a depreciação de seus bens no período, o que implica redução da capacidade produtiva.

25. De outro lado, não houve distribuição de PLR ou RVA para as empresas que, no cômputo global, tiveram DFCO, à exceção da própria Eletrobras, que teve RVA aprovado pela Sest no ano de 2017, no qual o DFCO foi coberto com o resultado positivo do caixa líquido proveniente das atividades de investimento.

26. Por fim, à exceção da Eletrobras, que recebeu R\$ 2,9 bilhões (valores nominais) no exercício de 2016, e da Linha Verde Transmissora de Energia S.A. (LVTE), que recebeu R\$ 65 milhões (valores nominais) no exercício de 2015 e foi incorporada pela Eletronorte em 2016, não houve aportes de capital por parte da União nas empresas do grupo Eletrobras.

Empresas do setor financeiro

27. Das 20 estatais financeiras constantes do sistema Siest, 16 apresentaram DFCO em pelo menos um exercício, ao passo que, no acumulado, apenas duas empresas apresentaram resultado negativo (BB Agência Viena e Caixa Instantânea). Nenhuma empresa do setor financeiro recebeu aporte de capital da União no período.

28. Foi nesse contexto que o TCU prolatou o Acórdão 830/2019-Plenário (rel. Ministro Vital do Rêgo), por meio do qual foi determinado: i) à Infraero que se absteresse a realizar pagamentos acima do teto constitucional, a título de PLR (aos empregados) e de RVA (aos dirigentes), ii) à Eletrobras, que se absteresse de deliberar sobre possível concessão de aumento remuneratório de

qualquer espécie para sua diretoria. Além disso, determinou-se a oitiva da Infraero e da Eletrobras para se manifestarem sobre os indícios de dependência de cada uma delas em relação à União, juntamente com a Sest.

29. Realizadas as comunicações processuais e avaliadas as informações apresentadas pela Sest, foi prolatado o Acórdão 937/2019-Plenário, igualmente da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, contra o qual foram opostos embargos de declaração pela Sest, apreciados pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário.

30. Antes, porém, da apreciação desses embargos, foi examinado o agravo interposto pela Infraero, que foi desacolhido pelo Acórdão 1.281/2019-Plenário (peça 86).

31. À guisa de clareza, transcrevo as determinações contantes do Acórdão 937/2019, já com as modificações promovidas pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário (grifos acrescidos):

“9.1. determinar à Sest, nos termos do art. 250, inciso II, do RITCU, que:

9.1.1. identifique, no prazo de cento e cinquenta dias e em conjunto com o Ministério da Economia, no exercício da competência que lhe é conferida pelo art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019, nos últimos cinco anos, as empresas estatais consideradas não dependentes que receberam aportes de capital da União e que, por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência; (NR)

9.1.2. aponte, em trinta dias a contar da finalização do prazo a que se refere o subitem anterior, para as estatais identificadas na forma do citado subitem, informando a esta Corte:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam, no período, acima do teto constitucional então vigente, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) ou Remuneração Variável Anual (RVA), e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995;

9.1.3. [tornado insubsistente];

9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;

9.3. dar ciência à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, acerca da necessidade de compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais;

9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;[NR]

9.5. recomendar à Sest, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) que verifique de forma automática e para todas as empresas estatais não dependentes, após o final de cada exercício, a ocorrência de indícios de dependência estabelecida no art. 2º, inciso III, da LRF, verificando, também, para as estatais assim identificadas, a observância do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 e a regularidade na distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995. [inserido]



9.6. *determinar à Segecex que:*

[...]

9.7. *determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) que autue representação, com vistas a promover a audiência dos gestores da Sest e, assim, apurar suas responsabilidades em decorrência de condutas omissivas em razão de não adotarem ações pertinentes com vistas a se identificar estatais não dependentes que, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF, deveriam ser classificadas como dependentes, em afronta à competência estabelecida no art. 92, inciso II, do Decreto 9.679/2019;*

[...]"

32. Ainda não resignada, a Sest interpôs o pedido de reexame de pç. 96, relativamente aos subitens grifados. A apreciação do recurso foi postergada em virtude da necessidade de se proceder ao exame das oitivas realizadas em cumprimento ao Acórdão 830/2019-Plenário. Desse exame resultou o Acórdão 2.592/2020, de seguinte teor:

“9.1. determinar à Infraero que se abstenha de realizar os seguintes pagamentos, enquanto perdurar a situação de dependência em relação ao Tesouro Nacional, tendo em vista o disposto no item 9.2.3 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário:

9.1.1. verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, ressalvadas aquelas de caráter indenizatório;

9.1.2. distribuição de Participação nos Lucros ou resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;

9.2. determinar ao Ministério da Economia, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Infraestrutura, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.2.1. relatório circunstanciado voltado a demonstrar que a Infraero reúne condições econômicas e financeiras de manter suas operações sem necessitar de aportes da União, tendo em vista o disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; ou

9.2.2. caso reconheça a irreversibilidade da condição de dependência da Infraero, apresente plano de transição necessário para a inclusão da estatal no Orçamento Fiscal da Seguridade Social da União-OFSS, bem como os seus fundamentos e a razoabilidade de sua duração, em linha com o entendimento firmado no item 9.2.2 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, inclusive as ações previstas para mitigar os efeitos da migração da estatal para o OFSS sobre as atividades da pasta à qual estará vinculada, por força do limite de gastos imposto pela EC 95/2016;

9.3. o relatório de que trata o subitem 9.2.1 deverá conter o modelo de gestão concebido para dotar a Infraero de sustentabilidade econômica e financeira, bem como, entre outras informações necessárias à plena compreensão dos seus fundamentos e premissas:

9.3.1. as estimativas de receitas e previsão de despesas com nível de detalhamento que indiquem as fontes de receitas, bem como fundamento os valores apresentados;

9.3.2. impactos previstos nas receitas operacionais decorrentes do plano de concessão da infraestrutura aeroportuária ainda sob a gestão da Infraero, bem como dos efeitos econômicos adversos causados pela pandemia de Covid-19;

9.4. tornar sem efeito a cautelar de que trata o subitem 9.3 do Acórdão 830/2019-TCU-Plenário;

9.5. notificar a Infraero, a Eletrobras, a Sest, o Ministério da Economia, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Infraestrutura acerca desta decisão;



9.6. *constituir processo apartado para monitoramento das questões a que se referem os subitens 9.2 e 9.3;*

9.7. *recomendar à Segecex que, após a apreciação do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, avalie a oportunidade e a conveniência de realizar auditoria na Infraero com vistas a verificar se os pagamentos de pessoal, nos anos em que ficou caracterizada a dependência da estatal em relação a recursos da União, respeitaram o teto constitucional de remuneração aplicável aos servidores públicos;*

9.8. *encaminhar os presentes autos à Secretaria de Recursos (Serur) para prosseguimento da análise do pedido de reexame à peça 96.”*

33. A Casa Civil da Presidência da República opôs embargos de declaração ao Acórdão 2.592/2020-Plenário. Foi, então, prolatado o Acórdão 4.544/2020-Plenário:

“9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, por atenderem aos requisitos de admissão tratados nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente de sorte a integrar a decisão embargada para afastar a omissão arguida;

9.2. esclarecer à embargante que, na execução dos subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.592/2020-TCU-Plenário, a Casa Civil da Presidência da República observe o conjunto de atribuições legalmente a ela instituídas, atuando de forma a garantir a coerência entre as ações governamentais a cargo dos Ministérios da Economia e Infraestrutura, na execução de ambas as medidas;

9.3. orientar a Secretaria de Gestão de Processos (Seproc) deste Tribunal para que as futuras intimações e notificações endereçadas à Casa Civil da Presidência da República, no âmbito deste processo, sejam feitas por intermédio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União;

9.4. notificar o embargante da presente decisão.”

34. Finalizado o exame relativo à medida cautelar exarada, foram os autos encaminhados à antiga Secretaria de Recursos (Serur) para exame do pedido de reexame interposto pela Sest à pç. 96.

Do exame do pedido de reexame da Sest

35. A Sest recorreu contra os subitens 9.1.2 (e seus subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2), 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 937/2019, com as modificações promovidas pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário, como se verá na sequência.

36. Pela sua importância, deixarei para o final a análise do recurso interposto contra o subitem 9.2, bem como do subitem 9.1.2, que guarda parcial relação com o entendimento firmado naquele subitem.

Subitem 9.3

37. Por meio desse dispositivo, o TCU deu ciência (art. 7º da Resolução 265/2014) à Sest sobre a necessidade de “*compatibilidade entre as informações das demonstrações financeiras registradas no Siest e as oficiais divulgadas pelas empresas estatais nos relatórios e registros contábeis das empresas estatais*”.

Razões recursais

38. A despeito de concordar com a necessidade de compatibilidade dessas informações, a Sest alegou que o comando deveria ser dirigido às estatais.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

39. A AudRecursos rejeitou os argumentos da recorrente e propôs a manutenção da redação do subitem 9.3, pois a deliberação estaria compatível com as competências da Sest estipuladas



no inciso IV do art. 98 do Decreto 9.745/2019. Além disso, o pleito da recorrente de encaminhar a ciência para as próprias estatais não seria eficiente no escopo do presente processo.

40. Por fim, ponderou a instrução que a confiabilidade das informações registradas no Siest relacionadas aos dados das demonstrações financeiras será objeto de análise em processo futuro.

41. O MPTCU não se manifestou especificamente sobre o subitem 9.3 do acórdão recorrido, mas aparentemente acompanhou a proposta da AudRecursos, uma vez que sua proposta foi pela negativa de provimento ao recurso.

Posição deste relator

42. Acolho a proposta da AudRecursos de manter a redação do 9.3 do acórdão recorrido, considerando que o Siest é de responsabilidade da Sest, a gama de competências do órgão e a importância de se assegurar que as informações ali registradas sejam corretas.

43. Afinal, o objetivo da determinação é permitir a apuração da situação financeira das estatais, de modo a verificar a ocorrência ou não de dependência em relação ao Tesouro Nacional, o que tem impacto na remuneração do pessoal – matéria que diretamente afeta à competência da Secretaria – e na programação e execução orçamentária das empresas, dentre outras consequências.

44. Veja-se que à Sest compete, inclusive, acompanhar a execução orçamentária e o cumprimento das metas de resultado fiscal, o que somente é viável se assegurada a integridade dos dados a serem examinados.

45. Portanto, é dever do órgão disciplinar a inclusão das informações e adotar medidas para assegurar sua compatibilidade com as demonstrações financeiras, de modo a garantir a veracidade das informações, seja no Siest, seja naquelas demonstrações.

Subitem 9.4

46. A Sest recorreu contra determinação a ela dirigida para que alerte às estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar a responsabilização dos seus dirigentes:

“9.4. determinar à Sest que alerte as empresas estatais dependentes que o pagamento de remuneração acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes;”.

Razões recursais

47. Defendeu a recorrente que a determinação seria de pouca eficácia, uma vez que não caberia a ela o acompanhamento das folhas de pagamento e sim à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), do então Ministério da Economia.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

48. A unidade técnica, a despeito de entender que a determinação está compatível com as competências da Sest, propugnou pela alteração da redação do subitem 9.4 para *“determinar à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia que alerte as empresas estatais que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes”.*

49. Não há manifestação do MPTCU especificamente sobre esse ponto, muito embora o parecer ministerial seja pela negativa de provimento ao recurso.

Posição deste relator

50. De início, gostaria de pontuar que o subitem em questão se referia a empresas formalmente independentes, mas que, de fato, pudessem vir a se revelar dependentes. Ou seja, empresas com indícios de dependência.

51. Empresas formalmente classificadas como dependentes, a exemplo da Embrapa, é de



se esperar, observam o teto constitucional e não foi colacionado nenhum elemento aos autos em sentido diverso. Uma possível exceção, que dependeria de verificação, pode ter ocorrido em razão do acordo coletivo de trabalho assinado entre o Hospital das Clínicas de Porto Alegre e os sindicatos da categoria para pagar PLR aos seus funcionários nos exercícios de 2012 a 2014, sem que a Sest tenha tido prévia ciência. Esse pagamento foi autorizado pela Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento em virtude dos riscos trabalhistas envolvidos, consoante informado no Ofício °29.054/2018-MP (pç. 8).

52. No mérito do recurso, assiste razão à AudRecursos quanto à pertinência da determinação diante das competências do órgão, sem prejuízo de ajustá-la, para maior clareza.

53. Desde a EC 19/1998, a falta de informações sobre a destinação dos recursos do Tesouro repassados às estatais tem sido obstáculo para que os órgãos de controle fiscalizem eventual descumprimento do § 9º do art. 37 da CF, c/c o inciso XI do mesmo dispositivo.

54. É de se supor que ao menos a própria empresa tenha ciência da necessidade de cobertura daquelas despesas com recursos do Tesouro Nacional, o que imporia o dever imediato de dar observar o limite remuneratório constitucional. Daí porque de todo pertinente alertar os dirigentes da possibilidade de virem a ser responsabilizados pelos pagamentos indevidos.

55. Contudo, diversamente do que propõe a AudRecursos, entendo que a determinação deva continuar a ser direcionada à própria Sest.

Subitem 9.5

56. Por meio deste comando contido no Acórdão 937/2019-Plenário, com a redação final conferida pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário, foi recomendado à Sest que desenvolvesse ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) com o objetivo de verificar automaticamente a ocorrência de indícios de dependência econômica para as estatais (formalmente classificadas como) não dependentes, bem assim a observância do teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal e a regularidade da distribuição de PLR e RVA em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995.

Razões recursais

57. A Sest recorreu da parte final do subitem, com o intuito de que a ferramenta a ser eventualmente desenvolvida não seja utilizada para se apurar, de forma automática, eventual violação ao teto constitucional, *“bem como de valores a título de RVA e PLR, seja em função da ausência de competência da secretaria para tanto, seja em razão da absoluta falta de dados”*.

58. Após discorrer sobre a metodologia para apurar indícios de dependência, na qual se consideram os aportes de recursos, as aplicações e as disponibilidades de caixa, a recorrente revelou preocupação com o possível uso da ferramenta que vier a ser desenvolvida para fins de verificação do cumprimento do teto constitucional e do pagamento de RVA e PLR. Alegou que não compete ao órgão examinar atos de gestão, entre os quais estaria a gestão da folha de pagamentos, inclusive para o cumprimento do teto constitucional. Sua atuação seria apenas no sentido de propor diretrizes e parâmetros de política de pessoal, com foco na governança corporativa e na sustentabilidade econômico-financeira das estatais.

59. Ponderou que a incidência do teto constitucional é norma de plena eficácia, que não depende de regulamentação, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE 372.369, Rel. Gilmar Mendes), *“de modo que as empresas estatais dependentes, além do dever de observar o limite, possuem de imediato amplas condições de aplicá-lo na gestão de suas folhas salariais”*.

60. Apesar disso, asseverou que *“a regularidade dos pagamentos nos limites do teto constitucional e o que dispõe a Resolução CCE nº 10/1995 dependem de prévia classificação da estatal como dependente”*. Nessa linha, defendeu que apenas após a apuração das informações concernentes aos indícios de dependência e de forma prospectiva é que se deveria exigir a incidência do teto constitucional.



61. A recorrente expressou especial preocupação com a possível incidência retroativa do teto constitucional a partir da utilização da metodologia em desenvolvimento.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

62. A AudRecursos opinou pela manutenção da recomendação em seus exatos termos. Salientou que a estruturação de ferramenta para identificar de forma automática os indícios de dependência é importante para materializar o disposto na LRF e repercute na obrigatoriedade de observância do teto constitucional e na viabilidade ou não da distribuição de PLR e RVA. Ademais, a instrução afirmou que a recorrente não teve êxito em comprovar a alegada dificuldade no acesso a esses pagamentos.

63. O MPTCU não se manifestou especificamente sobre o subitem 9.5 do acórdão recorrido, mas é de se presumir que acompanhou a unidade técnica, já que sua proposta de encaminhamento foi no sentido da negativa de provimento ao recurso.

Posição deste relator

64. Não vislumbro razão para tornar insubsistente a recomendação para que a Sest desenvolva ferramenta com vistas a identificar automaticamente os indícios de dependência das empresas estatais. Afinal, há vinte e seis anos que os órgãos de controle não possuem instrumentos adequados para verificar se as empresas estatais formalmente independentes estão observando o disposto no § 9º do art. 37 do texto constitucional, graças à dificuldade de se identificar a razão última da destinação das eventuais transferências de recursos do Tesouro para essas empresas.

65. É mister que o órgão que mais proximamente se relaciona com essas entidades e que detém competência para aprovar as propostas de acordo coletivo de trabalho e as políticas de pessoal possa identificar o descumprimento do inciso XI do art. 37 da CF, c/c o § 9º do mesmo dispositivo, assim como as regras estabelecidas pela LRF e o art. 3º da Resolução CCE 10/1995, que impede a distribuição de lucros e resultados aos seus empregados quando houver, entre outros fatores, registro de recebimento de recursos do Tesouro para pagamento de despesas correntes ou de capital.

66. Claro está que a aplicação do art. 3º da Resolução CCE 10/1995 independe da prévia classificação da estatal como dependente. Trata-se de regra objetiva que foi criada antes do advento da EC 19/1998 e da LRF, que positivou esse conceito.

67. Tampouco se exige que a estatal seja previamente classificada como dependente para fins de aplicação do teto constitucional, quando configurada a hipótese. Evidentemente, os critérios da LRF para a caracterização de dependência abrangem a regra constitucional e vão além, ao mencionar despesas de capital. Contudo, uma vez que a regra constitucional é autoaplicável, como reconheceu a própria recorrente e a Constituição Federal, a verificação de que se fez necessária a utilização de recursos do Tesouro para pagamento de pessoal e custeio já exigiria o cumprimento da restrição constitucional.

68. Ademais, é dever do órgão zelar para que o teto constitucional seja aplicado a seus próprios servidores, quando verificada a hipótese prevista na Constituição. Afinal, inúmeros servidores ali lotados participam de conselhos de administração das empresas estatais, indicados com fundamento no parágrafo único do art. 32 da Lei 14.600/2023:

“Art. 32. Constituem áreas de competência do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos:

[...]

Parágrafo único. Nos conselhos de administração das empresas públicas, das sociedades de economia mista, de suas subsidiárias e controladas e das demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, sempre haverá um membro indicado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.”



69. De forma semelhante, os conselhos de fiscais dessas empresas contam com pelo menos um membro indicado pelo Ministério da Fazenda, como estipulado pelo Decreto 8.945/2016 (grifo acrescido):

“Art. 40. Além das normas previstas neste Decreto, aplicam-se aos membros do Conselho Fiscal da empresa estatal o disposto na Lei nº 6.404, de 1976, inclusive quanto a seus poderes, deveres e responsabilidades, a requisitos e impedimentos para a investidura e a remuneração.

[..]

§ 2º O Conselho Fiscal contará com, no mínimo, um membro indicado pelo Ministério da Fazenda, como representante do Tesouro Nacional, que deverá ser servidor público com vínculo permanente com a administração pública federal.”

70. Diversos ministérios, aos quais se vinculam as empresas públicas e sociedades de economia mista, também indicam, na condição de representante do controlador, servidores públicos federais para os cargos de conselheiros, os quais são remunerados por meio de honorários. Assim, existe, em tese, a depender da estrutura remuneratória do servidor indicado, a possibilidade de vir a ocorrer a suplantação do teto constitucional, o que somente seria admissível se tal extrapolação decorresse do pagamento de honorários em razão de atuação em conselhos de estatais não dependentes. Nesse sentido, foi a deliberação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na Apelação Cível 46/RS (rel. Ministro Francisco Falcão; julgada pela Segunda Turma em 23/5/2023).

71. Portanto, não vislumbro motivo para alterar ou excluir a recomendação constante do subitem 9.5 do Acórdão 937/2019, com as modificações promovidas pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário.

Subitem 9.2

72. Esse subitem teve a seguinte redação:

“9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal;”.

Razões recursais

73. Embora a recorrente tenha reconhecido que a redação da parte dispositiva basicamente reproduziu a redação constante do inciso III do art. 2º da LRF, assevera que “sua contextualização nos debates no curso do presente procedimento administrativo impõe a necessidade de se tomar certas cautelas para sua fiel execução.”

74. Em síntese, defendeu que a ressalva contida no dispositivo da lei complementar, a seguir transcrito, relativo ao aporte de capital do ente controlador que não configura situação de dependência, deve ser interpretado como “aumento de capital absoluto”:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;”.

75. Elencou as seguintes situações que impediriam novos aportes de capital, sob “pena” de torná-las dependentes:

“a) quando a empresa possui capital 100% pertencente ao ente estatal, caso em que seria impossível, portanto, o aumento da participação acionária em termos percentuais;
 b) nos casos em que, existindo acionistas minoritários, esses acompanhem o aumento de participação acionária realizado pelo ente estatal, mantendo portanto suas participações relativas. Trata-se de um direito potestativo garantido aos acionistas (art. 171 da Lei nº 6.404/76), ou seja, a União teria que esperar que os minoritários não exercessem o seu direito de subscrição em igual proporção às novas ações para evitar a caracterização de dependência da empresa. Ao fim, estaria nas mãos dos minoritários a decisão sobre a dependência da empresa estatal, o que é absolutamente desarrazoado;
 c) empresas que estão sujeitas a regulação setorial, por exemplo, os bancos públicos (Caixa, BB, BASA, etc.), podem enfrentar alterações nas normas setoriais que imponham a necessidade de aporte da União para permanecerem em conformidade com as referidas normas, o que poderia enquadrá-las como dependentes da União sem haver, de fato, situação contábil e econômica que enseje a dependência dos recursos do Orçamento Geral da União; e
 d) por fim, há o exemplo das empresas recém-constituídas: assim que é criada uma empresa estatal através de ato legislativo, é necessário que a União aporte o valor correspondente à subscrição da sua participação, e esse valor será utilizado para despesas de diversas naturezas, inclusive as de custeio, de pessoal e de capital, até que a empresa tenha geração de caixa suficiente para fazer frente às suas necessidades, o que a posicionaria em uma situação de dependência desde a sua criação.”

76. No tocante à empresa recém-constituída, a Sest pugnou pelo estabelecimento de um prazo mínimo de operação para que possa ser caracterizada como dependente ou não, “a fim de não impor-lhes as limitações que recaem sobre as empresas dependentes justamente no momento em que precisam de liberdade operacional para entregar os resultados esperados”.

77. Ressaltou a recorrente que o acórdão impugnado a autorizou a se valer dos mesmos critérios e premissas que fundaram o PL 9.215/2017 para a apuração dos indícios de dependência econômica. Ponderou, nessa linha, que o projeto de lei prevê, no § 2º de seu art. 2º, que o aumento de capital nas empresas nas quais a União detém 100% do capital social equivale a aumento de participação acionária, para fins de caracterização da condição de dependência da estatal.

78. Por conseguinte, pleiteou, no tocante ao subitem 9.2, que fosse inserido complemento “quanto ao alcance da expressão ‘aumento da participação acionária’, de modo que fique claro que o aumento em questão é aquele em termos absolutos do capital social da empresa, excluindo da interpretação do art. 2º, II, da LRF a tese que abrange o aumento sob a ótica da participação relativa (percentual) do capital social”.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

79. A AudRecursos acolheu os argumentos da recorrente e alinha-se à anterior manifestação da Semag, que pugnava por interpretar a expressão “aumento de participação acionária” como aumento de capital, na hipótese de a União ser detentora da totalidade do capital social. Argumentou que a interpretação literal do dispositivo da LRF conduziria à impossibilidade de a União realizar aportes nas empresas cuja integralidade do capital pertence a esse ente.

80. Defendeu que essa linha interpretativa não conduziria a aportes ilimitados de capital sem que, com isso, se possa questionar a condição de dependência, razão pela qual se deveria desenvolver metodologia específica de análise de dependência, de modo que os aportes “excepcionais” de capital seriam possíveis, sem descaracterizar a situação de independência em relação ao Tesouro, desde que se façam presentes, cumulativamente, as seguintes condições para os “aportes excepcionais”: “a) a empresa apresentar situação econômico-financeira equilibrada; b) a empresa ser capaz de realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, conforme padrões mínimos de eficiência e atualização tecnológica; e c) o aporte de recursos seja



realizado com o objetivo de expandir a capacidade instalada da empresa, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, isoladamente, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las; ou, em termos mais amplos, seja dirigido a um aumento do patrimônio social líquido, justificado em razões de interesse público”.

81. Desse posicionamento divergiu o MPTCU, que se alinhou ao posicionamento do relator **a quo**, Ministro Vital do Rêgo, no sentido de que qualquer aporte de capital realizado nas empresas de exclusiva propriedade da União caracteriza dependência econômica. Isso porque apenas o incremento da participação acionária da União configura a exceção prevista na parte final do inciso III do art. 2º da lei complementar:

“E nesse contexto, deriva do texto legal a conclusão de que a realização de novos aportes de capital, quando a União já tiver integralizado a totalidade do capital social da empresa e detiver a totalidade da participação acionária, não se enquadram na exceção contida na parte final do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 e caracterizam, segundo entendimento que advém diretamente da leitura da norma, dependência econômica. O aporte de capital, nessas situações, não fomentará o aumento da participação acionária da União, uma vez que ela já detinha 100% das ações e, posteriormente, continuará com os mesmos 100%.”

82. Salientou o representante do Ministério Público que o tema já foi objeto de outras avaliações por parte do TCU, a exemplo do Acórdão 2.592/2020-Plenário, por meio do qual foi refutada a exegese da unidade técnica, que “conduziria à possibilidade de a União financiar os investimentos de empresas estatais sem quaisquer limites, de forma irrestrita, sem que os aportes da União viessem a caracterizar a dependência em relação ao Tesouro Nacional.”.

Posição deste relator

83. A interpretação da redação do inciso III do art. 2º da LRF é o ponto mais polêmico do processo.

84. A AudRecursos adotou entendimento semelhante ao da unidade técnica que originalmente trabalhou no feito (Semag), no sentido de que não descaracterizaria a condição de não dependência econômica o recebimento de recursos do Tesouro, por parte de empresas públicas, para fazer frente a despesas de capital. Assim, muito embora o dispositivo faça menção a “aumento de participação acionária” como a forma de ingresso dos recursos a serem aplicados em despesa de capital, haveria que se interpretar o texto apenas como “aumento absoluto do capital social da empresa”, sob pena de tornar inviável novos aportes de capital e a eventual realização de algumas políticas públicas que venham a requerer novos recursos.

85. Em seu encaminhamento, a unidade técnica propôs, em substituição à redação do subitem 9.2, que este Tribunal firmasse entendimento no sentido de que, “*para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a empresa estatal federal dependente é aquela tratada no art. 2º, inciso III, da LRF, cuja dependência resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, neste último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária da União na respectiva estatal em termos absolutos [...]*”.

86. Talvez em virtude das ponderações do Ministro Vital do Rêgo, relator **a quo**, no sentido de que as empresas independentes devem ser capazes de realizar investimentos com recursos próprios, a AudRecursos defendeu que o aporte de capital por parte do Tesouro deve observar requisitos mínimos a serem objeto de disciplinamento, conforme consta do parágrafo 106 (ter a empresa situação econômica equilibrada; ser capaz de realizar investimentos para manter sua capacidade instalada; que a capitalização seja utilizada para expandir a capacidade instalada com o propósito específico de atender demandas por serviços materialmente relevantes de interesse público da União).

87. O § 2º do art. 2º da LRF define como empresa estatal dependente aquela que recebe recursos do ente controlador, salvo se tal aporte tiver por objetivo o aumento da participação acionária ou, numa interpretação teleológica, aumento do capital da empresa. Evidentemente, o aumento de capital não pode se prestar a cobrir despesas de custeio e pessoal, já que essa situação configuraria dependência econômica, nos termos do dispositivo (*“empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”*).

88. O que propõe a AudRecursos, aparentemente, é que a Sest desenvolva metodologia específica de apuração de dependência econômica, que deveria contemplar condições para que os aportes de capital também não venham a configurar tal dependência.

89. Entendo que, para o escopo deste processo, é suficiente esclarecer o alcance da expressão “aumento da participação acionária”, sem prejuízo, evidentemente, da adoção de medidas tendentes a rapidamente identificar o uso dos recursos transferidos pela União. Por essa razão, rejeito a proposta da AudRecursos de firmar entendimentos que abranjam critérios a serem obrigatoriamente observados em futura metodologia a ser desenvolvida pela Sest.

90. O MPTCU, por sua vez, alinhou-se ao posicionamento do relator **a quo**, no sentido de respeitar a literalidade da LRF. O Ministro Vital do Rêgo havia ponderado, inclusive, que a empresa estatal, para manter sua condição de independência, deve ser capaz de gerar recurso para seus investimentos.

91. A matéria é controvertida e nenhuma das interpretações é descabida, como bem reconheceu o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

92. De outro lado, ambas as interpretações podem, em determinadas circunstâncias, ter efeitos indesejados. Da interpretação literal resulta que aportes de capital em empresas públicas implicariam sua transformação em empresa dependente, nos termos da LRF, situação que os dirigentes da entidade buscam, evidentemente, evitar. Isso restringiria também a possibilidade de o governo se valer dessas empresas para fins de realização de políticas públicas caso houvesse necessidade de elevação de seu capital social.

93. Mas, além dos possíveis empecilhos à realização de novas políticas públicas, a interpretação literal afetaria também as sociedades de economia mista, na medida em que o dispositivo excepciona da caracterização de dependência apenas os aportes de capital para aumento de participação acionária. Assim, caso os acionistas deliberassem por um aumento de capital absoluto, a União deveria, necessariamente, aumentar sua participação relativa, sob pena de transformar a empresa, eventualmente competitiva, numa estatal dependente.

94. A sistemática da Lei 6.404/1976 visa proteger os acionistas minoritários quando da situação de aumento de capital, como se observa no dispositivo a seguir:

“Art. 171. Na proporção do número de ações que possuírem, os acionistas terão preferência para a subscrição do aumento de capital. (Vide Lei nº 12.838, de 2013)

§ 1º Se o capital for dividido em ações de diversas espécies ou classes e o aumento for feito por emissão de mais de uma espécie ou classe, observar-se-ão as seguintes normas:

a) no caso de aumento, na mesma proporção, do número de ações de todas as espécies e classes existentes, cada acionista exercerá o direito de preferência sobre ações idênticas às de que for possuidor;

b) se as ações emitidas forem de espécies e classes existentes, mas importarem alteração das respectivas proporções no capital social, a preferência será exercida sobre ações de espécies e classes idênticas às de que forem possuidores os acionistas, somente se estendendo às demais se aquelas forem insuficientes para lhes assegurar, no capital aumentado, a mesma proporção que tinham no capital antes do aumento;

c) se houver emissão de ações de espécie ou classe diversa das existentes, cada acionista exercerá a preferência, na proporção do número de ações que possuir, sobre ações de todas as espécies e classes do aumento.

§ 2º No aumento mediante capitalização de créditos ou subscrição em bens, será sempre assegurado aos acionistas o direito de preferência e, se for o caso, as importâncias por eles pagas serão entregues ao titular do crédito a ser capitalizado ou do bem a ser incorporado.

§ 3º Os acionistas terão direito de preferência para subscrição das emissões de debêntures conversíveis em ações, bônus de subscrição e partes beneficiárias conversíveis em ações emitidas para alienação onerosa; mas na conversão desses títulos em ações, ou na outorga e no exercício de opção de compra de ações, não haverá direito de preferência.”

95. Dessarte, uma interpretação do inciso III do art. 2º da LRF que conduza à necessidade do aumento da participação relativa do ente controlador para que o Tesouro possa realizar aportes de capital vai de encontro ao espírito da Lei das S.A.

96. Portanto, quer me parecer que o espírito da LRF é condicionar a manutenção do **status** de independência para a estatal que tenha efetivo aumento de capital, e não apenas uma capitalização que venha a suprir, por exemplo, uma redução do capital social decorrente de seguidos prejuízos.

97. O objetivo da LRF, ao criar a exceção constante da parte final do dispositivo, foi o de permitir que o controlador possa fazer aportes para aumentar a capacidade produtiva da empresa sem que isso venha a alterar sua situação jurídica.

98. Em seu “Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas - Volume I” (Editora Fórum, 2015, p. 214), o Ministro-Substituto Weder de Oliveira também compartilha da preocupação de que estatais formalmente independentes possam ser, de fato, não autossuficientes, em virtude os repetidos aportes de recursos pelo Tesouro Nacional:

“Quanto à empresa que pode vir a se tornar contingencialmente dependente (reflexo de problemas de gestão e não do objeto estatutário), do conceito de empresa estatal dependente deduz-se que o aumento de participação acionária a que se refere o dispositivo da LRF não poderia visar equilibrar a empresa, proporcionando-lhe recursos para mantê-la no status de autossuficiente, ou independente; ao contrário, deveria ter por finalidade ampliar seu potencial de atuação. De outra forma, consistiria em burla ao que prescreve a lei, mudando apenas o rótulo que reveste o repasse de recursos efetivamente destinados a mantê-la funcionando adequadamente. Assim, recorrentes aportes de recursos a título de aumento da participação acionária podem constituir evidência do estabelecimento de uma situação de dependência de fato, ainda não reconhecida, situação para a qual os órgãos de controle devem estar atentos.”

99. De outro giro, o PL 9.215/2017, como apontou a recorrente, deixa clara a possibilidade de a União aportar recursos novos a empresa estatais nas quais possui a integralidade do capital, sem que isso venha a caracterizar a dependência econômica:

“Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, será considerada empresa estatal dependente aquela que receber recursos financeiros do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, observado o disposto no art. 3º.

[...]

2º Nas empresas estatais em que a União detiver cem por cento do capital social, o aumento do capital social com recursos do Tesouro Nacional, com ou sem emissão de novas ações, equivale, para os fins estabelecidos no caput, ao aumento de participação acionária.”



100. Anoto que o relator **a quo**, no voto que fundamentou o Acórdão 1.522/2019-Plenário, entendeu que não haveria óbices a que a Sest se utilizasse dos mesmos critérios do Projeto de Lei 9.215/2017 para apurar os indícios de dependência das estatais:

“20. De se observar, portanto, que a determinação em foco deve referir-se à identificação das estatais com indícios de dependência. Para tanto, não há óbices para que a Sest se utilize dos mesmos critérios e pressupostos que serviram de base para o Projeto de Lei 9.215/2017, cuja elaboração, inclusive, contou com sua participação.”

101. A matéria também foi tratada no Decreto 10.690/2021, que assim dispôs (grifos acrescidos):

“Art. 1º Este Decreto regulamenta o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes.

*Parágrafo único. São consideradas empresas estatais federais dependentes, nos termos do disposto no inciso III do **caput** do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que tenham recebido do seu controlador recursos financeiros para pagamento de despesas:*

I - com pessoal;

II - de custeio em geral; ou

III - de capital, excluídos aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Art. 2º As empresas estatais federais não dependentes, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação de suas demonstrações financeiras pela assembleia geral, ficam obrigadas a informar ao Ministério da Economia, por meio do Sistema de Informação das Empresas Estatais, sobre a utilização, no exercício social anterior, dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador.

*§ 1º Constatada a utilização de recursos de que trata o **caput** para pagamento das despesas de que trata o parágrafo único do art. 1º, a empresa estatal federal será classificada como dependente, por meio de ato conjunto do Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e do Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia.*

§ 2º A empresa estatal federal manterá a classificação anteriormente atribuída, enquanto estiver pendente, no âmbito do Ministério da Economia, a análise da proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro, observado o prazo previsto no § 4º do art. 3º.

[...]

*§ 4º A partir da data de publicação do ato conjunto a que se refere o § 1º, as empresas estatais federais classificadas como dependentes observarão o disposto no art. 37, **caput**, inciso XI, e § 9º, da Constituição.*

§ 5º Para fins do disposto no § 1º, considera-se aumento de participação acionária:

I - o aumento do número de cotas ou ações detidas pela União, ainda que não ocorra elevação na sua participação percentual no capital social; ou

II - o aumento do capital social, quando a totalidade das ações ou cotas pertencer à União.”

102. Assim sendo, considero adequada a interpretação da AudRecursos segundo a qual a o “aumento de participação acionária” constante do inciso III do art. 2º da LRF deve ser entendido como “aumento do capital social, de modo que esse tipo de aporte de recursos por parte do Tesouro não venha a configurar situação de dependência da estatal em relação ao seu controlador, desde que utilizado para cobrir despesas de capital. Por conseguinte, proporei alteração na redação do subitem 9.2 do Acórdão 937/2019-Plenário, para fazer expressa menção ao § 5º do art. 2º do Decreto 10.690/2021.



103. O fundamental é assegurar que estatais em situação financeira precária, que se valham de recursos do Tesouro para fazer frente a despesas de pessoal e custeio, observem o teto remuneratório, como estabelecido na Constituição Federal.

104. Finalizando este tópico, não merece guarida a pretensão da recorrente no sentido de não se considerar dependente a estatal recém-constituída, que certamente necessita dos aportes da União para fazer frente a todas as suas despesas, inclusive de pessoal e custeio, até que se torne lucrativa. Ora, as empresas que vierem a ser criadas serão dependentes até que se provem lucrativas, pois não são autossuficientes. Essa é a sistemática da lei complementar e não há espaço interpretativo para estabelecer a exceção pretendida, até mesmo porque não há nenhuma garantia de que a nova empresa venha algum dia a se tornar independente, atributo esse que deve ser apurado no caso concreto e que decorre das condições do mercado na sua área de atuação, dos objetivos do controlador e da competência da gestão. Não há como estabelecer presunção **ex ante** sobre a “vocação econômica” das empresas estatais recém-estabelecidas, de modo a assegurar condições de atuação própria das empresas que se provaram autossuficientes. Da mesma forma, uma estatal dependente pode, teoricamente, vir a se tornar independente, a depender da orientação do órgão controlador, da competência da gestão e das circunstâncias de mercado, situação prevista no art. 4º do Decreto 10.690/2021.

105. Assim, enquanto a empresa não for comprovadamente autossustentável, deverá submeter-se ao regime das estatais dependentes, o que implica, entre outras consequências, a inclusão de suas despesas e receitas no OGU; de sua dívida na da União; de sua despesa de pessoal no limite do Poder Executivo, entre outros. Entendimento contrário não se coaduna com o princípio da prudência que deve nortear a gestão fiscal responsável, pois pode dar azo ao aumento da despesa pública às margens das regras de controle dos gastos públicos, notadamente as relativas à despesa de pessoal e às despesas primárias em geral, com o consequente comprometimento da trajetória da dívida pública.

106. Dessarte, proponho que seja dado parcial provimento ao apelo para conferir nova redação do subitem 9.2 do Acórdão 937/2019-Plenário, com expressa menção ao Decreto 10.690/2021, que tratou da matéria:

“9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas tratadas na Lei Complementar 101/2000, empresa estatal federal dependente é aquela que utiliza aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, se os recursos forem provenientes de aumento da participação acionária da União, nos termos estabelecidos pelo § 5º do art. 2º do Decreto 10.690/2021;”.

107. Sob o prisma constitucional, qualquer que seja a forma de aporte de capital, não estará configurada a necessidade de observância do teto constitucional se os recursos recebidos pela empresa não se fizerem necessários para cobrir gastos com custeio em geral ou pessoal.

108. De outro giro, ainda que os recursos transferidos pela União estejam abrangidos na exceção contida no inciso III do art. 2º da LRF, ou seja, que se destinem ao aumento da participação acionária e se destinem ao pagamento de despesa de capital, é vedado à estatal, no exercício em que os recursos foram aportados, a distribuição de PLR e RVA, por força do disposto no art. 3 da Resolução CCE 10/1995.

Subitem 9.1.2. (e seus subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2)

109. Por meio do subitem 9.1.2, foi fixado um prazo de trinta dias para que a Sest encaminhasse: i) a relação de todos os empregados e dirigentes das estatais com indícios de dependência (embora formalmente classificadas como não dependentes) que receberam remuneração mensal acima do teto, com informação dos respectivos valores recebidos (9.1.2.1); e ii) a relação de todos os empregados e dirigentes que, em afronta à vedação constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995, receberam PLR ou RVA, e os respectivos valores (9.1.2.2).



Razões recursais

110. De acordo com a Sest, ainda que haja indícios de dependência econômica, a estatal independente deve ser considerada como tal até que seja feita investigação mais aprofundada, motivo pelo qual “*se revela inapropriada a aplicação dos efeitos da dependência neste momento*”.

111. A recorrente mostrou-se preocupada com eventual aplicação retroativa dos efeitos da dependência sobre os pagamentos de parcelas remuneratórias, uma vez que não há metodologia estabelecida para tanto. Citou o Acórdão 3.561/2014-Plenário e que tal procedimento gerará insegurança “*para os atos da Administração Pública Federal*”.

112. Asseverou que o levantamento dos dados para estatais ainda não consideradas dependentes é medida de discutível eficácia, uma vez que “*a regularidade dos pagamentos nos limites do teto constitucional e o que dispõe a Resolução CCE nº 10/1995 dependem de prévia classificação da estatal como dependente*”.

113. Defendeu que a aplicação retroativa dos efeitos da dependência significará a fixação de um parâmetro atualmente inexistente na legislação correlata.

114. Assim, propôs a Sest, sucessivamente, que o subitem 9.1.2 fosse excluído ou dirigido exclusivamente às empresas estatais, pois a determinação não obrigaria essas empresas a atenderem solicitação da Sest para prestar as informações necessárias para o tipo de controle que se busca fazer, tendo em vista a “*ausência de poder de controle da Sest vis a vis o princípio da autonomia administrativa da empresa (arts. 26 e 27, Decreto-Lei nº 200/1967 c/c arts 89 e 90, Lei nº 13.303/2016)*”.

Exame da AudRecursos e do MPTCU

115. A AudRecursos fez uma longa análise da matéria, em especial do conceito de estatal dependente, à luz do art. 2º da LRF, do art. 3º da Resolução CCE n. 10/1995 e do Decreto 10.690/2021. A instrução ressaltou o papel do órgão como elo entre as estatais e a administração pública e sua responsabilidade na elaboração do Programa de Dispêndios Globais (PDG) e da proposta do Orçamento de Investimentos das empresas estatais (OI), atribuições estas que guardariam relação com o fluxo financeiro por meio do qual se pode apurar a condição de dependência. Defendeu, ainda, a importância do órgão para apurar violações à regra de aplicação do teto constitucional, dadas as suas competências, inclusive para deliberar sobre política remuneratória.

116. Por essas razões, a unidade técnica não acolheu a pretensão da Sest de se distanciar da “*busca sobre a verdadeira condição da estatal*” e propôs a manutenção da redação do subitem 9.1.2 e de seus desdobramentos.

117. O MPTCU não se manifestou especificamente sobre o subitem 9.1.2 do acórdão recorrido, mas sua proposta foi no sentido da negativa de provimento à peça recursal.

Posição deste relator

118. De início, resalto que as determinações contidas no subitem 9.1.2 estão intrinsicamente ligadas àquela contida no subitem 9.1.1, que não foi objeto de recurso. Por meio deste subitem, foi determinado à Sest, em conjunto com o Ministério da Economia, que identificasse as empresas estatais que receberam aportes de capital da União nos últimos cinco anos e que, “*por força no disposto no art. 2º, inciso III, da LRF, apresentam indícios de dependência*”. Como consectário dessa determinação, a Sest foi instada, no subitem 9.1.2, a encaminhar a relação de todos os empregados e dirigentes dessas empresas que receberam acima do teto constitucional (e as respectivas remunerações), bem assim a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam PLR e RVA (e os respectivos valores recebidos) em afronta à proibição constante do inciso I do art. 3º da Resolução CCE 10/1995.

119. Não compete à Sest tecer considerações sobre os procedimentos que possam vir a ser adotados pelo TCU a partir das informações a serem encaminhadas por ela. E, curiosamente, ao mesmo tempo que assevera que a regra insculpida no § 9º c/c o inciso XI do art. 37 da CF é

autoaplicável, a Sest opõe dificuldades para o fornecimento das informações demandadas por este Tribunal e revela receio de que o TCU possa exigir o cumprimento dessa regra relativamente a exercícios passados.

120. Espera-se da Sest, que tem o dever de se manifestar sobre “*propostas, encaminhadas pelos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo coletivo de trabalho, programa de desligamento voluntário de empregados, planos de cargos e salários, benefícios de empregados, criação e remuneração de funções de confiança e cargos em comissão e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas*” (art. 98, VI, “g” do Decreto 9.745/2019), atenção ao possível descumprimento do teto constitucional por empresas que utilizem recursos do Tesouro para pagamento de pessoal e custeio em geral, ainda que sejam indevidamente classificadas como “estatais” independentes.

121. A Sest deve atuar para evitar a ocorrência de pagamentos remuneratórios à margem da Constituição. Mas, surpreendentemente, os órgãos de controle estão diante da inusitada situação na qual precisam “descobrir” se houve violação da regra constitucional, porque os dados relativos à utilização dos recursos do Tesouro pelas estatais não são divulgados, quando, era de se esperar, deveriam ser de conhecimento público – pelo menos pela categoria econômica da despesa –, não só em nome do princípio da publicidade como também pela necessidade de assegurar a eficácia do comando constitucional.

122. A dificuldade enfrentada pelos órgãos de controle reside no fato de que a regra constitucional que prevê a incidência do teto remuneratório requer o conhecimento das fontes e da destinação dos recursos, de modo a se apurar se a estatal necessitou de aportes do ente controlador para fazer frente a despesas de pessoal e de custeio em geral, o que não se extrairia diretamente da análise das demonstrações contábeis elaboradas com base na Lei 6.404/1976 (Lei das S.A.).

123. Daí porque inicialmente, por meio do Acórdão 837/2019, o Tribunal determinou à Sest que desenvolvesse ferramenta no Sistema de Informação das Estatais (Siest) para verificar, de forma automática e para todas as empresas estatais formalmente “não dependentes”, ao final de cada exercício, se houve utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes ou operacionais.

124. Não se deve olvidar que o cumprimento do teto constitucional por parte das empresas estatais sempre foi acompanhado de perto por este Tribunal e era objeto de verificação, inclusive, nas prestações de contas anuais, notadamente antes do advento da EC 19/1998. Nesse sentido, a Instrução Normativa 19/1996, em seu art. 17, III, “g”, por exemplo, previa que deveria constar do processo de prestação de contas Certificado de Auditoria do Controle Interno que contivesse análise e avaliação, em título específico, relativas à política de recursos humanos, com destaque para a força de trabalho existente, e a observância à legislação sobre admissão, remuneração, requisição e cessão de pessoal.

125. Esse acompanhamento tornou-se tarefa muito mais árdua, pois não se trata mais de examinar apenas se os valores pagos estão abaixo do paradigma, mas, sim, de verificar, para a maior parte das estatais (as consideradas “não dependentes”), se houve utilização de recursos do Tesouro para pagamento de pessoal ou de custeio, hipótese na qual se faz necessária a incidência do comando contido no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

126. Outra dificuldade é a própria apuração dos valores remuneratórios pagos por empregado, já que as empresas estatais consideradas não dependentes não os divulgam. Contudo, esta Corte de Contas tem competência para solicitar as informações necessárias para tal apuração, mormente quando houver indícios de que as estatais usam os recursos recebidos para pagamento de despesas correntes.

127. A falta de norma específica, inclusive de normativos relativos às prestações de contas; a adoção, pela EC 19/1998, de critério (utilização de recurso do Tesouro para pagamento de despesa de pessoal e custeio) que não se amolda exatamente na contabilidade das sociedades anônimas (S.A.); e a inexistência de instrumentos de controle adequados têm basicamente impedido a verificação do cumprimento do teto constitucional, uma vez que não se dispõe de informações confiáveis e



tempestivas sobre a ocorrência da hipótese mencionada no § 9º do art. 37 da Constituição Federal. Somem-se a isso a aprovação de acordos coletivos de trabalho descasada da preocupação de assegurar o fiel cumprimento da Constituição Federal, inclusive com distribuição de PLR e RAV apenas em razão do cumprimento de metas de resultado operacional, e a falta de transparência sobre a finalidade última dos aportes do Tesouro Nacional nas empresas estatais, chega-se a um quadro de efetivo risco de descumprimento do teto constitucional.

128. Veja-se que a observância do teto constitucional não exige que se faça um exame da robustez financeira da empresa. Pouco importa se a empresa é estruturalmente ou apenas contingencialmente dependente. O ponto fulcral é utilização ou não de recursos do Tesouro para pagar pessoal ou custeio em geral. Verificada essa utilização, a consequência imediata é a obrigatoriedade da observância do teto constitucional no exercício seguinte àquele em que se apurou essa situação, no mais tardar. Isso porque, como os recursos não são “carimbados”, o que importa, para fins do § 9º do art. 37 da CF, é o resultado final, ou seja, é saber se a empresa teria capacidade para arcar com suas despesas de pessoal e custeio em geral sem os recursos transferidos pelo controlador.

129. Ainda que se flexibilizem os critérios para implementar as consequências previstas na LRF, tais como a inclusão do orçamento da empresa na LOA e de sua dívida na Dívida Bruta do Governo Geral, a aplicação do teto constitucional, quando verificada a utilização de recursos do Tesouro para pagamento de pessoal e de custeio em geral, deve ocorrer no exercício imediatamente posterior àquele em que se verificou o uso dos recursos recebidos da União para pagamento de despesa de pessoal e custeio em geral.

130. Nessa seara, deve-se ressaltar que a Constituição Federal (§ 9º do art. 37) não faz uso dos termos “estatal dependente” ou “estatal independente” — conceitos extraídos da LRF, publicada quase dois anos após o advento da Emenda Constitucional 19/1998 —, mas limita-se a impor o teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 às estatais que utilizem recurso do Tesouro para pagamento de pessoal e custeio em geral. Ou seja: destinação de recursos para despesas de capital não acarreta, por si só, a incidência do teto remuneratório, independentemente da forma como esse recurso é aportado. Consequentemente, é possível, em tese, que uma estatal venha a ser considerada “dependente” em determinado momento, nos termos da LRF, sem que seja exigível a submissão de seus empregados ao teto remuneratório constitucional.

131. Assim sendo, ainda que se mantivesse o entendimento firmado no Acórdão 837/2019-Plenário, não se poderia exigir das estatais o cumprimento do teto constitucional apenas por não atender às condições de independência estipuladas pelo inciso III do art. 2º da LRF. Necessário, para tanto, identificar robustos indícios de utilização de recursos do Tesouro em despesas de pessoal e de custeio em geral.

132. Dessarte, proponho que seja dado parcial provimento ao pedido de reexame para alterar a redação do subitem 9.1.2, que não deve estar necessariamente vinculado a subitem 9.1.1, já que o cumprimento do teto constitucional (subitem 9.1.2.1) não decorre do conceito de estatal dependente da LRF, tampouco a proibição de pagamento de PLR e RVA (subitem 9.1.1.2).

133. Evidentemente que, ao se desvincular o subitem 9.1.2 do subitem 9.1.1, o universo das empresas a ser examinado para fins de verificação de eventual vinculação do teto constitucional será fortemente impactado, por duas principais razões: i) haverá redução no número de empresas formalmente independentes que passariam a ser classificadas como dependentes em virtude dos aportes de capital do Tesouro, a exemplo das empresas públicas; ii) a verificação da dependência não decorrerá do aporte de recursos do Tesouro para despesa capital, qualquer que seja a sua forma, mas sim da verificação da utilização desses recursos para pagamento de despesas de capital e custeio, o que ainda não é feito de forma automática e depende de apuração.

134. Daí a importância da recomendação contida no subitem 9.5, para que a Sest desenvolva ferramenta no sistema Siest para verificar de forma automática e para todas as estatais não dependentes, a ocorrência de indícios de dependência, consoante previsto no inciso III do art. 2º da LRF e, principalmente, de violação do teto constitucional.

135. A redação do subitem 9.1.2.2 deve ser mantida em sua essência, pois a aplicação do disposto no inciso I do art. 3º da Resolução CCE 10/1995 não depende de a estatal ser previamente classificada como dependente. Basta que receba recursos do Tesouro para suas despesas correntes ou de capital, como se depreende da leitura do dispositivo (grifos acrescidos):

“Art. 3º Fica a empresa estatal impedida de distribuir aos seus empregados qualquer parcela dos lucros ou resultados apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, que servirem de suporte para o cálculo, se:

I - houver registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes ou de capital, de quaisquer transferências, diretas ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional;”.

136. Porém, como salientado pela unidade técnica na instrução de pç. 28, haveria espaço normativo para que, em determinados casos concretos, a estatal recebedora de recursos do Tesouro pudesse, excepcionalmente, pagar PLR ou RVA, desde que a matéria fosse devidamente examinada e autorizada pela autoridade competente, como se depreende da seguinte passagem:

“150 [...] Destaca-se que é possível, em casos concretos, a concessão de excepcionalidade às normas expedidas pelo CCE, conforme Decreto 3.735/2001, art. 10, caput, c/c a Portaria MP 250/2005.”

137. Isso porque o art. 10 do Decreto 3.735/2001 previa que:

“Art. 10. Ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão fica atribuída competência, que poderá ser delegada ao Secretário-Executivo, para deliberar sobre pleitos de excepcionalidade às normas expedidas pelo extinto Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais.”

138. De fato, essa delegação ocorreu por meio da Portaria MP 250/2005.

139. Deve-se apurar, posteriormente, se a possibilidade prevista no art. 10 do revogado Decreto 3.735/2001 remanesce por força de outra norma regulamentar.

140. Consequentemente, a redação do subitem 9.1.2.2 deverá ser alterada para permitir que a Sest informe se havia fundamento jurídico para o pagamento de PLR ou RVA para empregados de empresas que receberam aporte de capital por parte do Tesouro, caso essa situação tenha ocorrido de fato.

Da necessidade do fornecimento de informações pelas estatais acerca da utilização dos recursos recebidos do Tesouro

141. Como dito anteriormente, este Tribunal tem enfrentado inúmeras dificuldades para verificar se as empresas estatais têm se valido de recursos do Tesouro para fazer frente a despesas de custeio e de pessoal, situação na qual, independentemente das consequências estipuladas na LRF, é imperativa a aplicação do teto constitucional.

142. Dessas dificuldades é que resultou o presente processo, no qual a unidade técnica desenvolveu uma metodologia “conservadora” para verificar “indícios” de dependência das estatais. E desse conservadorismo podem resultar situações nas quais a regra do teto constitucional é continuamente violada.

143. A responsabilidade primeira por apontar o uso dos recursos recebidos do Tesouro é da própria empresa, o que não afasta o dever dos órgãos de controle de verificar a real situação financeira da empresa e a sua submissão aos ditames do § 9º do art. 37 da CF, , c/c o inciso XI do mesmo dispositivo. Daí porque o subitem 9.7 do Acórdão 1.960/2017 determinou à Segecex que orientasse as unidades técnicas a verificar, “nas prestações de contas anuais e em trabalhos de fiscalização, a situação de dependência das empresas estatais para fins de incidência do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal”. Já o subitem 9.5 do Acórdão 937/2019-Plenário, com a redação conferida pelo



Acórdão 1.522/2019-Plenário, recomendou à Sest que desenvolvesse ferramenta no Siest para que possa ser verificada de forma automática a ocorrência dos indícios de dependência econômica nas estatais formalmente independentes.

144. Por seu turno, o Decreto 10.690/2021 estabelece a obrigatoriedade de a empresa estatal informar ao então Ministério da Economia, por meio do Siest, sobre a utilização, no exercício anterior, dos recursos recebidos do ente controlador, nos seguintes termos:

“Art. 2º As empresas estatais federais não dependentes, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação de suas demonstrações financeiras pela assembleia geral, ficam obrigadas a informar ao Ministério da Economia, por meio do Sistema de Informação das Empresas Estatais, sobre a utilização, no exercício social anterior, dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador.”

145. Caso cumprido o disposto, será possível traçar uma série histórica de modo a verificar se as disponibilidades de caixas oriundas de aportes do Tesouro ao longo dos anos são utilizadas para cobrir **deficit** de fluxo de caixa operacional, hipótese que atrairia a imposição do teto remuneratório.

146. Nada obstante, é mister que o Tribunal mantenha rotina de fiscalização das empresas estatais, ainda que nem todas elas sejam obrigadas a encaminhar prestação de contas. Assim, proponho que seja determinado à Segecex que realize estudos, no prazo de 180 dias, de modo a permitir o estabelecimento de mecanismos de controle efetivo sobre a utilização de recursos do Tesouro por parte das empresas estatais. Esses mecanismos devem se prestar, inclusive, para a responsabilização dos dirigentes que se furtarem ao cumprimento do dever de prestar informações sobre a aplicação dos recursos aportados pelo Tesouro, notadamente nas situações em que houver violação do teto remuneratório.

147. Ademais, tendo em vista que o objetivo primordial da fiscalização é justamente assegurar o cumprimento do teto constitucional, quando exigível, seria salutar que a Corte de Contas dispusesse de informações tempestivas sobre a folha salarial dos empregados públicos.

148. Já houve casos de empregados cedidos para a administração direta que percebiam salários em desacordo com a limitação constitucional, como examinado no Acórdão 3.195/2016-Plenário, sob a relatoria do Ministro Carreiro, quando se determinou ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão *“que oriente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de que, nos casos de cessão de empregados públicos a órgãos e entidades da aludida Administração Pública Federal direta, a que se refere o art. 93 da Lei 8.112/1990, regulamentado pelo Decreto 4.050/2001, o órgão ou entidade cessionário faça incidir, o teto remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal sobre o valor total custeado com recursos do Tesouro Nacional, incluindo o reembolso de que trata o Decreto 4.050/2001 e a retribuição pelo exercício do cargo em comissão”*.

149. Naquela ocasião, verificou-se que o Ministério de Minas e Energia, além de pagar a remuneração do cargo em comissão para os empregados da Eletronorte a ele cedidos, pagava integralmente os salários desses empregados, ainda que superiores ao teto constitucional, inclusive com adicional de periculosidade incorporado.

150. Dessarte, os estudos a serem promovidos devem averiguar a viabilidade jurídica de se assegurar o acesso à folha de pagamentos das estatais.

151. Por fim, devem os autos retornar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) para verificar a necessidade de dar seguimento ao feito ou autuar processo de monitoramento, inclusive para exame da documentação acostada por algumas empresas estatais, a exemplo da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). A empresa, à pç. 186, expõe argumentos sobre a “desnecessidade” de continuar a dar cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 9.592/2020-Plenário, que confirmou a cautelar **inaudita altera pars** concedida pelo Acórdão 830/2019-Plenário, ante a conclusão da existência de dependência de fato da empresa em relação aos recursos do Tesouro, nos seguintes termos:



“9.1. determinar à Infraero que se abstenha de realizar os seguintes pagamentos, enquanto perdurar a situação de dependência em relação ao Tesouro Nacional, tendo em vista o disposto no item 9.2.3 do Acórdão 89/2020-TCU-Plenário, com redação dada pelo Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário:

9.1.1. verbas de remuneração acima do teto constitucional a seus empregados e dirigentes, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988, ressalvadas aquelas de caráter indenizatório;

9.1.2. distribuição de Participação nos Lucros ou resultados (PLR) a seus servidores e de Remuneração Variável Anual (RVA) a seus dirigentes, por força do disposto no art. 3º da Resolução CCE 10/1995;”.

152. Vale mencionar, ainda, o documento de pç. 98, por meio do qual a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) defendia a não inclusão de suas receitas e despesas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Contudo, por iniciativa da Sest, a Telebras foi excluída do Orçamento de Investimentos e incluída no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Todavia, a Lei 15.080/2014 (LDO 2025) menciona a possibilidade de celebração de contratos de gestão entre a União e as empresas estatais federais dependentes, consoante previsão contida no art. 47 da LRF, e confere ao Poder Executivo a competência para disciplinar a possível transição para o Orçamento de Investimento, o que poderá vir a beneficiar a Telebras.

153. Por fim, a Advocacia-Geral da União encaminhou as peças 170 a 176, relativamente ao cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 2592/2020-Plenário.

Feitas essas considerações e com as vênias por dissentir parcialmente dos pareceres, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 516/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.142/2018-8.

1.1. Apenso: 010.203/2019-2.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame em Representação.

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Recorrente: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

4. Órgão/Entidade: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinta).

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto contra o Acórdão 937/2019-Plenário, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 33 e 48 da Lei 8.443/1992, em:



9.1. conhecer do presente recurso interposto pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais para, no mérito, conceder a ele provimento parcial no sentido de:

9.1.1. alterar a redação do subitem 9.2 do Acórdão 937/2019-Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas tratadas na Lei Complementar 101/2000, empresa estatal federal dependente é aquela que utiliza aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, se os recursos forem provenientes de aumento da participação acionária da União, nos termos estabelecidos pelo § 5º do art. 2º do Decreto 10.690/2021”;

9.1.2. alterar a redação do subitem 9.1.2 do Acórdão 837/2019-Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.1.2. encaminhe a este Tribunal, no prazo de noventa dias, relativamente aos exercícios de 2020 a 2024:

9.1.2.1. a relação de todos os empregados e dirigentes, com os valores mensais das respectivas remunerações que receberam acima do teto constitucional vigente no período indicado, conforme previsão constante do art. 37, inciso XI, da CF/1988, para as empresas estatais que utilizaram recursos da União para pagamento de despesas de pessoal e de custeio em geral, conforme informações que sejam de seu conhecimento;

9.1.2.2. a relação de todos os empregados e dirigentes que receberam Participação nos Lucros ou Resultados ou Remuneração Variável Anual, e respectivos valores recebidos, em afronta à proibição constante do art. 3º, inciso I, da Resolução CCE 10/1995, ressalvada a possibilidade de esclarecer a existência de fundamento jurídico para tais pagamentos, a exemplo da excepcionalidade prevista no art. 10 do Decreto 3.735/2001”;

9.1.3. alterar a redação do subitem 9.4 do Acórdão 937/2019, com a redação conferida pelo Acórdão 1.522/2019, ambos do Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.4. determinar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais que alerte as empresas estatais de que a concessão de aumento salarial acima do teto constitucional pode vir a acarretar responsabilização dos dirigentes, caso fique caracterizada a utilização de recursos transferidos pela União para pagamento de despesa de pessoal e custeio em geral”;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que realize estudos, no prazo de cento e oitenta dias, com vistas:

9.2.1. ao estabelecimento de mecanismos de efetivo controle sobre a utilização de recursos transferidos pelo Tesouro para as empresas estatais federais classificadas como “independentes”, de molde a permitir verificar possíveis violações à observância do teto constitucional por parte dessas empresas e à responsabilização dos dirigentes omissos no dever de prestar tais informações;

9.2.2. à verificação da viabilidade técnica e jurídica de esta Corte ter acesso às folhas de pagamentos das empresas estatais federais;

9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente;

9.4. determinar o retorno dos autos à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal para avaliar a necessidade de dar seguimento ao feito.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0516-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 010.343/2013-0 [Aposos: TC 021.012/2019-9, TC 018.505/2015-5]

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

Órgão: Secretaria Nacional de Juventude

Responsável: Edson Cláudio Pistori (036.595.946-44).

Representação legal: Cezar Britto (32.147/OAB-DF), Rodrigo Camargo Barbosa (34.718/OAB-DF) e outros, representando Edson Cláudio Pistori.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUPOSTO RECEBIMENTO INDEVIDO DE AJUDA DE CUSTO E DE AUXÍLIO-MORADIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONTAS IRREGULARES, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. DOCUMENTOS NOVOS SUFICIENTES PARA, EM CONJUNTO COM OS DEMAIS ELEMENTOS ACOSTADOS NOS AUTOS, ELIDIR A IRREGULARIDADE. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA COM QUITAÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Edson Cláudio Pistori contra o Acórdão 11.317/2016-2ª Câmara.

2. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Nacional da Juventude (SNJ/PR), em razão do suposto recebimento indevido de ajuda de custo e auxílio moradia, pelo Sr. Edson Cláudio Pistori, ex-assessor no aludido órgão.

3. Na etapa preliminar do processo, foi promovida a citação do aludido responsável em virtude das seguintes ocorrências:

a) “apresentação de declarações falsas junto ao órgão, o que propiciou o pagamento indevido de ajuda de custo, com infração ao disposto no artigo 1º, caput e §1º do Decreto 4.004, de 8/11/2001 c/c art. 17 da Orientação Normativa SRH/MP nº 1, de 29/4/2005”; e



b) “apresentação de declarações falsas junto ao órgão, o que propiciou o pagamento indevido de auxílio moradia, com infração ao disposto no artigo 1º, caput e §1º do Decreto 1.840, de 20/03/1996”.

4. Cumprida as medidas processuais, este Tribunal concluiu que os elementos apresentados eram inaptos para elidir a irregularidade e a culpabilidade do Sr. Edson Cláudio Pistori. Por esse motivo, decidiu, por meio do Acórdão 11.317/2016-2ª Câmara, julgar irregulares as contas do ora recorrente, imputar-lhe o débito especificado e condená-lo ao pagamento da multa de R\$ 15.000,00.

5. Irresignado com essa deliberação, o ex-assessor opôs embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados, nos termos do Acórdão 1.122/2017-2ª Câmara.

6. Ainda insatisfeito, o Sr. Edson Cláudio Pistori ingressou com recurso de reconsideração, o qual foi conhecido e parcialmente provido, a fim de diminuir o débito para R\$ 9.797,00, em valores históricos, e reduzir a multa para R\$ 1.700,00, consoante o Acórdão 9.563/2018-2ª Câmara.

7. O motivo da alteração do **decisum** original foi a juntada de evidências de que o responsável não possuía domicílio permanente em Brasília, por ocasião da sua nomeação para a assessoria do SNJ, fazendo jus aos benefícios. Todavia, não houve a comprovação da mudança em caráter permanente de seus dependentes, sendo cabível a glosa dos valores correspondentes, conforme o voto condutor daquele aresto, da lavra do Ministro José Múcio Monteiro.

8. Novamente irresignado, o responsável opôs embargos de declaração, os quais não foram conhecidos por este Tribunal, na forma do Acórdão 12.133/2018-2ª Câmara.

9. Nesta etapa, aprecia-se recurso de revisão protocolado pelo Sr. Edson Cláudio Pistori, o qual mereceu a seguinte análise no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) – transcrição parcial com os ajustes de forma que entendi convenientes:

“ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 51 e 97 e do despacho de peça 101 e 54.*

EXAME DE MÉRITO

4. *Delimitação do recurso*

4.1. *Constituem objeto do recurso definir se:*

- a) *houve prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória por parte do TCU; e se*
- b) *os novos documentos apresentados comprovam o direito à ajuda de custo paga.*

5. *Da prescrição*

5.1. *O recorrente não alude à prescrição, mas, nos termos do art. 10 da Resolução-TCU 344/2022, por se tratar de matéria de ordem pública, pode ser aferida de ofício ou por provocação do interessado em qualquer fase do processo.*

Análise

5.2. *Consoante os arts. 1º e 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, a contar 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.*

5.3. *Já segundo o art. 8º desta resolução aduz que incide, também, a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujo termo*



inicial será o primeiro marco interruptivo da prescrição principal (Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

5.4. *Seguem, dentre outros, alguns eventos processuais que devem ser considerados para se aferir a ocorrência da prescrição:*

- a) 23/12/2008: primeiro despacho com o relato da irregularidade (peça 1, p. 200);
- b) 24/9/2009: notificação administrativa do responsável (peça 1, p. 394);
- c) 18/8/2010: apreciação do recurso interposto pelo responsável (peça 2, p. 37);
- d) 26/9/2012: emissão do relatório de TCE (peça 2, p. 159-165);
- e) 19/3/2013: relatório de auditoria da CGU (peça 2, p. 224-226);
- f) 19/4/2013: instauração da TCE no TCU (dado do e-TCU);
- g) 25/1/2016: juntada da primeira instrução no TCU (peça 7);
- h) 18/10/2016: prolação do Acórdão 11.317/2016-TCU-2ª Câmara (peça 30);
- i) 31/1/2017: prolação do Acórdão 11.22/2017-TCU-2ª Câmara (peça 40);
- j) 2/10/2018: prolação do Acórdão 9.563/2018-TCU-2ª Câmara (peça 65);
- k) 4/12/2018: prolação do Acórdão 12.133/2018-TCU-2ª Câmara (peça 75).

5.5. *A partir das datas elencadas acima, constata-se que não há se falar em incidência da prescrição, nos termos dispostos na Resolução-TCU 344/2022, seja a principal, seja a intercorrente.*

6. *Dos novos documentos apresentados*

6.1. *Aduz o recorrente que é inocente das acusações feitas nesta TCE e, portanto, tem direito à ajuda de custo paga (peça 95, p. 2-3).*

6.2. *Para fundamentar a sua tese, encaminha declaração da Diretoria de Gestão de Pessoas da Presidência da República e sentença proferida pela Justiça Federal do Distrito Federal (0061647-88.2015.4.01.3400), que o teria inocentado da acusação de receber benefício de ajuda de custo para si e seus dependentes por meio fraudulento (peça 95, p. 2-21).*

Análise

6.3. *Consoante o art. 35 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), de decisão definitiva cabe recurso de revisão, no prazo de cinco anos, fundado, dentre outros, na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.*

6.4. *Nos termos do art. 935 do Código Civil de 2002, “a responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”. Esse dispositivo precisa ser conjugado com o art. 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que “não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato”.*

6.5. *A jurisprudência majoritária do TCU vai ao encontro das previsões desses dispositivos, ao corroborar a independência das instâncias administrativa, civil e criminal, bem como as exceções neles previstas (Acórdãos 1.489/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, 1.262/2015-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo, 2.702/2024-TCU-1ª Câmara, relator Jhonatan de Jesus, e 2.609/2020-TCU-Plenário, relator Aroldo Cedraz).*

6.6. *No Acórdão 1.262/2015-TCU-2ª Câmara rejeitou os embargos de declaração com base no argumento do ministro relator de que:*



‘13. Ora, é de se supor que da ação penal 2008.61.81.00.01704-0 constavam documentos e provas que não foram suficientes para caracterizar a conduta típica do crime de peculato por parte do agente responsável, porquanto sua absolvição se deu por atipicidade de conduta criminosa. Diga-se, mais uma vez, que a sentença absolutória não se fundou na inexistência do fato ou na negativa de autoria, hipóteses em que as instâncias administrativa e civil ficariam vinculadas à respectiva decisão penal [grifos nossos].’

6.7. Já no Acórdão 1.489/2020-TCU-Plenário, o TCU rejeitou os embargos de declaração porque, na sentença da instância penal apresentada pelo recorrente, o juiz consignara que “os elementos probatórios acostados aos autos da presente ação e colhidos no decorrer da instrução processual são insuficientes à comprovação da materialidade e da autoria do delito em evidência” (grifos nossos).

6.8. No caso em análise, o recorrente apresentou sentença da Justiça Federal do Distrito Federal, cujo dispositivo consigna que “não há provas suficientes para a condenação” (peça 95, p. 21) (grifos nossos). Contata-se então que essa sentença não está apta alterar as decisões do TCU proferida no âmbito da presente TCE, na medida em que não se fundou, de maneira categórica, na inexistência do fato ou na negativa de autoria da irregularidade referente ao recebimento indevido de ajuda de custo.

6.9. Já a declaração da Diretoria de Gestão de Pessoas da Presidência da República limita-se a reproduzir trechos dos normativos internos da Presidência da República sobre a ajuda de custo (peça 95, p. 5-8), que não vão muito além das disposições dos arts. 53 a 57 da Lei 8.112/1992, já amplamente analisados nos exames técnicos e votos que embasaram os Acórdãos 11.317/2016-TCU-2ª Câmara e 9.563/2018-TCU-2ª Câmara.

6.10. O Acórdão 11.317/2016-TCU-2ª Câmara imputou débito ao recorrente porque considerou que, mesmo antes de assumir o cargo na SNJ/PR, ele já possuía domicílio necessário em Brasília (peça 7, p. 5, e peça 31, parágrafo 26). Dessa forma, não faria jus à ajuda de custo para a alegada mudança de Uberlândia para Brasília e, tampouco, ao auxílio moradia em Brasília, já que, consoante o Decreto 1.840/1996, somente teria direito a esse benefício quem fosse “deslocado para Brasília” (peça 7, p. 6).

6.11. Já no voto do Acórdão 9.563/2018-TCU-2ª Câmara, o ministro relator considerou que o recorrente efetivamente transferira seu domicílio para Uberlândia em fevereiro de 2004 e, portanto, faria jus aos benefícios recebidos (peça 66, p. parágrafo 18). Ressalvou, contudo, quanto à ajuda de custo, que não constataria, com base nas provas dos autos, comprovação firme de que os dependentes do responsável de fato se mudaram para Brasília (peça 66, p. parágrafo 23). Por esse motivo, o referido acórdão ainda imputou-lhe débito de R\$ 9.797,00 e aplicou-lhe multa de R\$ 1,7 mil.

6.12. O recorrente não explica como os trechos dos normativos reproduzidos no recurso estariam aptos a desconstituir a irregularidade consistente no recebimento indevido de ajuda de custo para a mudança de dependentes para Brasília, que fundamenta o débito residual imputado e a multa aplicada pelo Acórdão 9.563/2018-TCU-2ª Câmara. Em vez disso, limita-se a alegar que “o órgão de Gestão de Pessoas da Presidência da República expediu manifestação, que aponta que o requerente apresentou ao tempo da sua solicitação a documentação necessária para fazer jus ao benefício” (peça 95, p. 2).

6.13. Diante disso, constata-se que os novos documentos apresentados não comprovam a inocorrência da irregularidade apontada nesta TCE e, portanto, o direito à ajuda de custo paga em benefício dos dependentes do responsável.

CONCLUSÃO

7. As análises do exame técnico revelaram que:



- a) não houve prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória por parte do TCU;
- b) os novos documentos apresentados não comprovam a inocorrência da irregularidade apontada nesta TCE e, portanto, o direito à ajuda de custo paga em benefício dos dependentes do responsável.

7.1. Diante dessas considerações, propõe-se negar provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 e no art. 288 do RI/TCU:

- a) conhecer do presente recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 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.”

10. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

11. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se da seguinte forma, após historiar o processo:

“Vale assinalar, de início, que estando os autos neste Gabinete, deu entrada documentação de peças 104 e 105, em que o responsável solicita o retorno do feito à AudRecursos para a apreciação tanto dos argumentos da peça 104 quanto de novo documento juntado ao feito (peça 105), que consiste na declaração de propriedade afirmando ter alugado seu apartamento de quatro quartos, parcialmente mobiliado, a Edson Cláudio Pistori, no esforço de adicionar prova de que os dois dependentes do responsável se mudaram para Brasília e com isso desconstituir o débito que lhe foi imputado.

Acerca do ponto, o pedido deve ser objeto de juízo do eminente Relator, ressaltando nosso entendimento de que não se faz necessário ou mesmo adequado o retorno do feito ao órgão instrutivo, tendo em vista o conteúdo presente nas duas peças.

Com razão à AudRecursos no tocante aos efeitos da sentença proferida pela Justiça Federal do Distrito Federal em relação ao processo no âmbito da Corte de Contas. Como corretamente afirmado, a sentença penal absolutória não se fundou em conclusão por inexistência do fato ou por negativa de autoria, hipóteses em que as instâncias administrativa e civil ficariam vinculadas ao entendimento em sede penal.

Tal acertada conclusão não afasta a importância e a necessidade de examinar os fundamentos e provas do processo penal, bem assim de outros elementos carregados nesta fase processual, a fim de examiná-los para verificar se tais elementos podem ou não alterar o juízo anteriormente proferido pelo TCU.

Aliás, tal escorreiito proceder foi realizado com acuidade pelo eminente Relator do recurso de reconsideração, que resultou no provimento parcial do apelo, reconhecendo, na dicção do Voto condutor do Acórdão 9.563/2018-TCU-2ª Câmara, o “direito de recebimento da ajuda de custo ali definida, ante a sua nomeação para cargo em comissão, com mudança de domicílio”.

O cuidadoso exame das provas colhidas no processo penal e no PAD fica evidenciado no seguinte trecho do Voto:

‘20.Com relação ao retorno do agente à capital federal, penso que os elementos constantes do Processo Administrativo Disciplinar e da Ação Penal trazida pelo responsável, sobretudo os vários depoimentos prestados nessas duas instâncias, admitidos e acolhidos na sentença que absolveu o agente por crime de peculato, podem ser aceitos como demonstrativos de que, no



período que precedeu a nomeação, a permanência do responsável em Brasília para fins de prestação de serviços junto ao MEC deu-se em condição precária, morando nas casas de amigos pessoais e colegas e mantendo, paralelamente, residência em Uberlândia, para onde se deslocava aos finais de semana, sem que se possa caracterizar a mudança definitiva de seu domicílio para a cidade até a sua nomeação. Vale lembrar que a distância envolvida torna factível a tese de deslocamentos semanais entre as cidades.

21.Nesse contexto, considerando que a transferência do domicílio do responsável para Brasília somente ocorreu de forma efetiva para o exercício de cargo em comissão, e em consonância com os documentos dos autos, que comprovam a realização das despesas com moradia, e com a posição do Ministério Público Federal (MPF) na já mencionada ação penal, que ponderou como devido o pagamento do auxílio, penso que devem ser tidos por regulares os pagamentos feitos a título de auxílio-moradia ao responsável, ante as disposições do Decreto 1.840/1996, que disciplinava a matéria à época.'

Remanesceu, entretanto, uma parcela do débito, no valor de R\$ 9.797,00, referente ao recebimento de ajuda de custo aos dois dependentes do responsável, acerca da qual o eminente Relator assinalou que não constatou no conjunto probatório dos autos "comprovação firme de que os dependentes do responsável de fato se mudaram para Brasília".

De fato, não há um conjunto probatório inequívoco que permita firmar irretorquível certeza de que houve a mudança dos dependentes para Brasília, até mesmo pelo quadro fático que se pôs, marcado pelo fato de as crianças então se encontrarem em idade pré-escolar (1 e 4 anos), dificultando a produção de provas de certeza, típicas em cenários que tais.

Porém, ao nosso ver, a questão central que se nos apresenta é se – diante do delimitado cenário do feito – esse grau de certeza é o adequado e melhor vetor de juízo de valor para o caso vertente.

E, quanto a isso, entendemos que se dava dar o devido peso ao fato de que o responsável, nos idos de 2005, apresentou a documentação exigida pelas normas de regência, consoante exame e conclusão do órgão de Gestão de Pessoas da Presidência da República (peça 1, pp. 35 a 39). Ou seja, o agente satisfaz o que lhe foi requerido à época dos fatos.

Assim, após o transcurso de anos do evento, não nos parece consistir boa medida de justiça exigir-lhe a produção de provas que satisfaçam hermético grau de certeza, posicionamento que colocaria o agente em situação muito desfavorável, ante a aguda dificuldade, quiçá efetiva impossibilidade, de produção probatória extemporânea.

Em delimitados casos, as dificuldades probatórias são tão relevantes que o direito positivo, materializado no novo Código de Processo Civil (CPC), avançou para conferir ao juiz o poder de redistribuir o ônus da prova, "diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo" do ônus da prova.

Essencial ainda lembrar o conjunto de depoimentos em sede penal, favoráveis ao responsável, e outras provas coligidas aos autos, ainda que consideradas de baixo teor probatório na processualista do TCU.

Como estamos em quadro marcado pela singularidade, cremos que a soma dos elementos do feito, submetidos a novo ponderado critério de valoração, favorece o responsável, levando a uma deliberação que confere maior peso à segurança jurídica.

Há que se mencionar, ainda, o contido no art. 76 do Código Civil, segundo o qual o domicílio do incapaz é o de seu representante, expressando o ordinário nas relações entre as gentes, ainda mais nítido quando os incapazes são crianças de tenra idade.



Com essas ponderações, somos pelo provimento do recurso, para tornar insubsistentes os Acórdãos 11.317/2016-TCU-2ª Câmara e 9.563/2018-TCU-2ª Câmara, julgando regulares com ressalva as contas do recorrente e dando-lhe quitação.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de recurso de revisão interposto pelo Sr. Edson Cláudio Pistori contra o Acórdão 11.317/2016-2ª Câmara.

2. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Nacional da Juventude (SNJ/PR), em razão do suposto recebimento indevido de ajuda de custo e auxílio moradia, pelo Sr. Edson Cláudio Pistori, ex-assessor no aludido órgão.

3. Na etapa preliminar do processo, foi promovida a citação do aludido responsável em virtude das seguintes ocorrências:

a) “*apresentação de declarações falsas junto ao órgão, o que propiciou o pagamento indevido de ajuda de custo, com infração ao disposto no artigo 1º, caput e §1º do Decreto 4.004, de 8/11/2001 c/c art. 17 da Orientação Normativa SRH/MP nº 1, de 29/4/2005*”; e

b) “*apresentação de declarações falsas junto ao órgão, o que propiciou o pagamento indevido de auxílio moradia, com infração ao disposto no artigo 1º, caput e §1º do Decreto 1.840, de 20/03/1996*”.

4. Cumprida as medidas processuais, este Tribunal concluiu que os elementos apresentados eram inaptos para elidir a irregularidade e a culpabilidade do Sr. Edson Cláudio Pistori. Por esse motivo, decidiu, por meio do Acórdão 11.317/2016-2ª Câmara, julgar irregulares as contas do ora recorrente, imputar-lhe o débito especificado e condená-lo ao pagamento da multa de R\$ 15.000,00.

5. Irresignado com essa deliberação, o ex-assessor opôs embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados, nos termos do Acórdão 1.122/2017-2ª Câmara.

6. Ainda insatisfeito, o Sr. Edson Cláudio Pistori ingressou com recurso de reconsideração, o qual foi conhecido e parcialmente provido, a fim de diminuir o débito para R\$ 9.797,00, em valores históricos, e reduzir a multa para R\$ 1.700,00, consoante o Acórdão 9.563/2018-2ª Câmara.

7. O motivo da alteração do **decisum** original foi a juntada de evidências de que o responsável residia e trabalhava em Uberlândia/MG, por ocasião da sua nomeação para a assessoria da SNJ, fazendo jus aos benefícios. Todavia, não houve a comprovação da mudança em caráter permanente de seus dependentes, mantendo-se a glosa dos valores correspondentes, conforme o voto condutor daquele aresto, da lavra do Ministro José Múcio Monteiro.

8. Novamente irresignado, o responsável opôs embargos de declaração, os quais não foram conhecidos por este Tribunal, na forma do Acórdão 12.133/2018-2ª Câmara.

9. Nesta etapa, o Sr. Edson Cláudio Pistori ingressou com recurso de revisão, alegando a superveniência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida, a saber, a manifestação da Coordenação-Geral de Gestão de Informações Funcionais da Presidência da República indicando que os elementos exigidos à época para concessão do benefício foram cumpridos satisfatoriamente e que nenhum outro documento era necessário para tanto.

10. Além disso, assinalou que os “*incapazes (filhos menores) têm domicílio necessário nos termos do artigo 76 do Código Civil, cuja localização é justamente o domicílio do seu representante legal*”, motivo pelo qual pleiteou o conhecimento e o provimento do expediente recursal.



11. A AudRecursos analisou o elemento novo apresentado e concluiu que ele não comprova a inocorrência da irregularidade apontada no processo e, portanto, o direito à ajuda de custo paga em benefício dos dependentes do responsável. Assim, alvitrou que o recurso de revisão fosse conhecido e, no mérito, que lhe fosse negado provimento.
12. Na sequência, o recorrente ingressou com nova petição, refutando aspectos da análise da unidade técnica, solicitando a apreciação dos elementos probatórios constantes da sentença penal já invocada no processo e não apenas o desfecho absolutório da ação judicial.
13. Ademais, juntou dois novos documentos: declaração da proprietária do imóvel locado indicando que se tratava de um apartamento com quatro quartos e semi-mobiliado e documento comprovando a solicitação de matrícula para o filho menor de 4 anos em uma escola pública no Distrito Federal, realizada meses após a requisição e concessão do benefício de ajuda de custo, sinalizando a efetiva mudança de seus dependentes.
14. O MPTCU analisou o conjunto probatório acostado ao feito e concluiu que os depoimentos em sede penal, favoráveis ao responsável, e as demais provas coligidas aos autos, submetidos a novo ponderado critério de valoração, favorecem o responsável.
15. Assim, após reconhecer a dificuldade de se carreararem provas da mudança dos dependentes do recorrente, devido ao fato de encontrarem-se em idade pré-escolar, e de considerar que o domicílio do incapaz é o de seu representante, alvitrou o provimento do recurso de revisão para tornar insubsistentes os Acórdãos 11.317/2016-2ª Câmara e 9.563/2018-2ª Câmara, julgando regulares com ressalva as contas do recorrente e dando-lhe quitação.
16. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.
17. Preliminarmente, conheço do presente expediente recursal, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35, **caput** e inciso III, da Lei 8.443/1992.
18. Quanto ao mérito, manifesto-me de acordo com a análise e a proposta do **Parquet**.
19. Conforme visto, as presentes contas especiais foram instauradas devido ao recebimento pelo responsável de ajuda de custo em razão de mudança de domicílio e de auxílio-moradia, por conta de sua nomeação para o cargo de assessor da SNJ, em maio de 2005. A impugnação decorreu da constatação de que, à época, o domicílio do agente já era a capital federal, e não Uberlândia/MG, como alegado, pois exercia cargo temporário no então Ministério da Educação e Cultura (MEC).
20. Em um primeiro momento, as contas do agente público foram julgadas irregulares, com a imputação do débito de R\$ 14.695,50 e R\$ 72.780,00, em valores históricos, correspondentes aos valores percebidos em razão das mencionadas vantagens.
21. Posteriormente, este Tribunal acatou o pagamento da quantia recebida a título de auxílio moradia, por entender que o Sr. Edson Cláudio Pistori havia, de fato, se mudado para Uberlândia/MG em fevereiro de 2004, tendo lá exercido suas atribuições no cargo temporário que assumira no MEC até a sua nomeação para a SNJ.
22. Quanto à ajuda de custo para o seu deslocamento até Brasília, esta Corte de Contas manteve o débito em relação aos seus dependentes, por entender que não havia provas de que estes haviam se mudado para a capital federal.
23. Na visão do relator **ad quem**, embora houvesse uma ou outra declaração vaga sobre o tema nos depoimentos prestados, na ação penal instaurada contra o defendente, *“pouco eram claras com relação à efetiva transferência da família”*. Assim, considerando a natureza deste processo, em que se discute a prestação de contas de valores, concluiu *“que faltaram elementos comprobatórios de que isso realmente ocorreu”*.



24. Apesar de reconhecer a dificuldade de fazer prova desse evento, devido ao fato de os filhos do Sr. Edson Cláudio Pistori encontrarem-se à época em idade pré-escolar, o ilustre Ministro José Múcio usou a seguinte evidência indireta de que não houve deslocamento da família do recorrente, no voto condutor do Acórdão 9.563/2018-2ª Câmara:

“25. Por sinal, em linha com tal convicção, verifiquei que, embora o responsável tivesse direito ao custeamento das despesas com transporte de mobiliário e bagagem, solicitou a remessa de apenas dois sofás, de dois e três lugares, respectivamente (p. 86, pç 1), o que me convence ainda mais de que nunca houve a deslocamento permanente de seus dependentes.”

25. Entendo que os elementos então juntados ao processo, até a etapa recursal anterior, eram, de fato, inconclusivos quanto à efetiva mudança dos dependentes do Sr. Edson Cláudio Pistori para Brasília. Apesar de o responsável ter apresentado a documentação exigida pela SNJ, à época da solicitação da ajuda de custo, ele tinha obrigação de fazer prova do deslocamento das pessoas declaradas, caso fosse instado pelo órgão administrativo, notadamente se houvesse suspeita de informações falsas no pedido.

26. Essas inconsistências foram levantadas, de ofício, pela Secretaria de Controle Interno da Casa Civil, na Nota Técnica de 05/2009 COAUD-CISET-CC-PR, de 5/3/2009, tendo motivado a notificação do responsável, em 30/4/2009 (peça 1, p. 238).

27. Nesse cenário, considerando o dever ínsito de qualquer pessoa que recebe recursos públicos de comprovar a legalidade dos valores percebidos e considerando que o ora recorrente foi cientificado das supostas irregularidades, antes do decurso de cinco anos da percepção da ajuda de custo, não cabe afirmar que o agente satisfaz o que lhe foi requerido à época dos fatos e que não lhe seriam exigíveis novas provas. Sendo assim, compreendo que a declaração do Coordenação-Geral de Gestão de Informações Funcionais da Presidência da República, suscitada no item 9 **supra**, não é relevante para o deslinde do mérito do presente feito.

28. Todavia, entendo que o acervo documental existente nos autos, complementado nesta etapa processual, forma um conjunto indiciário apto a concluir que o núcleo familiar do Sr. Edson Cláudio Pistori passou, de fato, a residir em Brasília, a partir de agosto de 2005.

29. Além do depoimento das duas testemunhas mencionadas na ação penal, declarando que teriam visto as crianças em Brasília e que estas teriam passado a morar nesta cidade, após a nomeação do recorrente pela SNJ, há elementos no processo que indicam que o apartamento alugado pelo defendente possuía quatro quartos e que era semi-mobiliado. Este fato torna plausível a tese de que o imóvel serviu de moradia para toda a família do Sr. Edson Cláudio Pistori, composta por cinco pessoas, abrigando os seus filhos.

30. Ademais, entendo que a correspondência emitida pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, em 30/12/2005, reportando a solicitação da matrícula do filho do recorrente na rede pública de ensino, corrobora a tese de que a sua família passou a residir em Brasília, no período questionado.

31. A meu juízo, a aludida evidência constitui prova indiciária suficiente para, em conjunto com os demais elementos juntados ao processo, sustentar a tese de que o núcleo familiar do responsável se transferiu para a capital federal, no ano de 2005, sendo cabível a percepção da ajuda de custo, no valor estabelecido no ato administrativo original.

32. Além disso, compreendo que o fato de os filhos do Sr. Edson Cláudio Pistori encontrarem-se em idade pré-escolar, à época de sua mudança para Brasília, dificulta a juntada de outras provas documentais. Nesse cenário, reputo adequado flexibilizar o ônus probatório do responsável nesta tomada de contas especial, precipuamente em razão do conjunto indiciário já acostado ao processo.



33. Como bem disse o MPTCU, a situação em análise permite a aplicação do art. 373, § 1º do Código de Processo Civil, o qual admite a atribuição do ônus da prova de modo diverso, “*diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo*”.

34. Sendo assim, concluo que as evidências e informações juntadas ao processo formam um acervo indiciário coerente de que os filhos do recorrente passaram a residir em Brasília, no período em que ele assumiu o cargo na SNJ, sendo cabível o provimento do recurso de revisão.

35. Diante do exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 517/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.343/2013-0.
 - 1.1. Apensos: 021.012/2019-9; 018.505/2015-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsável: Edson Cláudio Pistori (036.595.946-44).
 - 3.2. Recorrente: Edson Cláudio Pistori (036.595.946-44).
4. Órgão: Secretaria Nacional de Juventude.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
 - 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Cezar Britto (32.147/OAB-DF), Rodrigo Camargo Barbosa (34.718/OAB-DF) e outros, representando Edson Cláudio Pistori.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso de revisão interposto pelo Sr. Edson Cláudio Pistori contra o Acórdão 11.317/2016-2ª Câmara,

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

 - 9.1. conhecer do recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão 11.317/2016-2ª Câmara, alterado pelo Acórdão 9.563/2018-2ª Câmara;
 - 9.2. julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Edson Cláudio Pistori, dando-lhe quitação;
 - 9.3. dar ciência desta deliberação ao recorrente.
10. Ata nº 7/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0517-07/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.



13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 014.714/2023-0

Natureza(s): I Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - ECT

Responsável: Neemias Leal Teixeira (627.334.432-91).

Interessado: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - Ect (34.028.316/0001-03).

Representação legal: Marcio Jose Gomes de Sousa (10516/OAB-PA), representando Neemias Leal Teixeira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SIMULAÇÃO DE ROUBO E DESFALQUE DE RECURSOS POR FUNCIONÁRIO DOS CORREIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE E DE QUE FORAM OBSERVADOS OS MANUAIS DE SEGURANÇA DA EMPRESA PÚBLICA, INEXISTINDO CONDUTA IRREGULAR. IMPROCEDÊNCIA. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Neemias Leal Teixeira contra decisão tomada mediante o Acórdão 1.342/2024-Plenário, prolatado no âmbito de tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em razão de dano ao patrimônio de empresa pública no valor originário de R\$ 178.427,48, decorrente da inobservância aos procedimentos de segurança e simulação de assalto, ocorridos nas Agências dos Correios de Faro/PA e Terra Santa/PA.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que



contou com a anuência do respectivo corpo diretivo e do Ministério Público (peças 87 a 89):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Neemias Leal Teixeira (peças 67-71), ex-empregado da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, contra o Acórdão 1342/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-substituto Augusto Sherman (peça 55).*

1.1 A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. *considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Neemias Leal Teixeira, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

9.2. *julgar irregulares as contas do Sr. Neemias Leal Teixeira, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, condenando-o ao pagamento da quantia a seguir especificada, com fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor:*

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
20/7/2022	80.119,23
9/4/2019	98.308,25

9.3. *aplicar ao Sr. Neemias Leal Teixeira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 80.000,00, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se 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;*

9.5. *considerar graves as condutas praticadas pelo Sr. Neemias Leal Teixeira, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;*

9.6. *inabilitar o Sr. Neemias Leal Teixeira para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do Regimento Interno do TCU.*

9.7. *dar ciência deste Acórdão ao responsável e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT; bem como à Procuradoria da República no Estado do Pará, para adoção das medidas que entender cabíveis, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU.*

HISTÓRICO

1. *Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos em desfavor de Neemias Leal Teixeira, ex-empregado, em razão de dano ao patrimônio da empresa pública no valor originário de R\$ 178.427,48, decorrente da inobservância aos procedimentos de segurança e simulação de assalto, ocorridos nas Agências dos Correios de Faro/PA e Terra Santa/PA.*



- 1.1. Nos termos do relatório do tomador de contas (peça 30), o responsável não seguiu as normas da empresa no tocante à falta de numerário no Caixa Retaguarda da agência dos correios em Terra Santa/PA, constatada no dia 8/4/2019, ocasião em que foi registrado prejuízo financeiro no montante de R\$ 98.308,25, assim como participou de simulação de roubo ocorrido no dia 22/8/2016, na agência Faro/PA, com prejuízo financeiro de R\$ 80.119,23.
- 1.2. Citado por esta Corte (peças 44-45 e 47-48), o ex-empregado manteve-se silente, tendo sido declarada sua revelia. Assim, inexistindo nos autos elementos que permitissem concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade, a unidade técnica responsável pela instrução inicial do feito propôs julgar irregulares as contas do responsável, condená-lo ao pagamento do montante apurado e aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 51).
- 1.3. O representante do Ministério Público se manifestou de acordo com a proposta, apenas apresentando ressalva quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza no exame da prescrição, nada obstante informou acatar os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º do art. 5º. Ademais, o representante do Parquet especializado sugeriu que fosse acrescida a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, tendo em vista que a citação decorreu de "simulação de roubo" e que houve "o indiciamento do referido empregado por peculato e comunicação falsa de crime" (peça 54).
- 1.4. O Tribunal, acatando as propostas uniformes constantes dos autos, prolatou o acórdão recorrido imputando débito no montante de R\$ 178.427,48 (valor histórico) e multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, arbitrada em R\$ 80.000,00 e, considerando graves as condutas praticadas pelo responsável, o declarou impedido para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um prazo de 5 anos.
- 1.5. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

2. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 76 e do despacho de peça 78, da lavra do Ministro Benjamin Zymler.

EXAME DE MÉRITO

3. Delimitação
 - 3.1. O presente exame contempla a análise das seguintes questões:
 - a) *nulidade em razão da ausência de citação; e*
 - b) *se os problemas no sistema de câmeras da agência dos Correios em Faro/PA podem isentar a responsabilidade do Sr. Neemias Leal Teixeira em relação aos prejuízos financeiros de R\$ 98.308,25 e de R\$ 80.119,23*
4. Nulidade
 - 4.1. Alega o recorrente, tecendo argumentos sobre os princípios do contraditório e da ampla defesa, que o acórdão recorrido é nulo em razão da ausência de citação, requerendo a reabertura do prazo para apresentar alegações de defesa.

Análise

- 4.2. Inexistente a nulidade alegada. Ocorre que o Tribunal, na fase processual anterior e após realizar consultas às bases de dados da Receita Federal do Brasil, do Tribunal Superior Eleitoral e do Registro Nacional de Carteira de Habilitação, custodiadas pelo TCU (peça 43), encaminhou ofícios de citação aos três endereços localizados, tendo duas das correspondências sido recebidas (peças 44-49) e cujo recebedor, a teor das assinaturas constantes dos avisos de recebimento das



citações em confronto com outra aposta em aviso de recebimento de notificação expedida na fase interna da presente tomada de contas especial (peça 6), foi o próprio recorrente.

- 4.3. Não obstante, ainda que não haja prova cabal de que o próprio recorrente tivesse recebido as comunicações processuais expedidas por esta Corte, o simples fato de ter sido endereçada corretamente a correspondência e ter sido recebida no endereço de remessa é suficiente para se garantir ao responsável o direito ao contraditório e à ampla defesa, não sendo necessário que a comunicação seja recebida em mãos próprias.
- 4.4. Assim, a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma contida no art. 179, inciso V, do Regimento Interno/TCU é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

- 4.5. Dessa forma, não há nulidade a ser declarada, tendo em vista que o próprio responsável recebeu as citações (peças 47-48).
5. Observância dos manuais de segurança por parte do recorrente.
- 5.1. Alega o recorrente que não há que se falar em inobservância dos manuais de segurança da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, pois as câmeras da agência, no dia em que ocorreu o assalto à empresa pública em Faro/PA, estavam sem funcionamento.
- 5.2. Alega que tal fato foi reportado tempestivamente por e-mail (peças 68-71) às instâncias competentes para a solução do problema, anexando mensagens eletrônicas, e que não tinha conhecimento ou autorização para fazer a manutenção desse equipamento de segurança.

Análise:

- 5.3. O Sr. Neemias Leal Teixeira foi responsabilizado por dano ao patrimônio da ECT decorrente de simulação de roubo (R\$ 80.119,23) e dano ao patrimônio da ECT decorrente de desfalque (R\$ 98.308,25) que somados perfazem o valor histórico de R\$ 178.427,48.
- 5.4. Como se vê, o argumento do responsável está relacionado unicamente ao débito de R\$ 80.119,23, referente ao pretenso roubo, mas que, na verdade, foi uma simulação.
- 5.5. Ocorre que sua responsabilização pelo dano ao erário ocorrido em Faro/PA, no exercício de 2016, não se deu em virtude de defeitos nos sistemas de vídeo monitoramento como se quer fazer entender o recorrente, mas, conforme consta da instrução de peça 41, pelos seguintes motivos:



Sindicância conduzida pela ECT (peça 13, p. 1-8) para apurar o sinistro de roubo havido em 22/8/2016 na AC Faro/PA identificou as seguintes condutas perpetradas pelo Sr. Neemias Leal Teixeira, Gerente da agência, em relação aos procedimentos de segurança:

- descumprir determinação do Supervisor do Banco Postal no tocante às solicitações de recolhimento de numerário;
- programar para 15 minutos o tempo de retardo da fechadura eletrônica do cofre; e
- reprogramar a abertura do cofre para 01 minuto.

Anotou, ainda, que as investigações conduzidas pela Polícia Federal (peça 27) fez constar do inquérito policial que “ante as inusitadas circunstâncias dos fatos, conclui-se que o noticiado roubo à Agência dos Correios de Faro/PA, no dia 22/08/2016, por volta das 08:05 horas, foi na verdade uma simulação perpetrada pelo então gerente, NEEMIAS LEAL TEIXEIRA, para justificar suas ações (...)”, tendo ocorrido o indiciamento do referido empregado por peculato e comunicação falsa de crime.

5.6. O fato é que, durante a investigação, Neemias foi indiciado por peculato e comunicação falsa de crime. O inquérito concluiu que Neemias colaborou no planejamento ou execução do assalto, pois, além de suspeitas em seu comportamento, havia evidências de negligência no cumprimento de normas de segurança internas.

5.7. Dessa forma, tendo em vista que o responsável não demonstrou que não houve a simulação de roubo (R\$ 80.119,23), bem como não justificou o dano ao patrimônio da ECT decorrente de desfalque (R\$ 98.308,25) deve ser mantido o acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

6. Do exame, é possível concluir que:

- c) Não há nulidade a ser declarada; e
- d) O recorrente deu causa ao dano ao patrimônio da ECT decorrente de simulação de roubo (R\$ 80.119,23) e ao dano ao patrimônio da ECT decorrente de desfalque (R\$ 98.308,25).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

- e) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- f) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Neemias Leal Teixeira contra decisão tomada mediante o Acórdão 1.342/2024-Plenário, prolatado no âmbito de tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), em razão de dano ao patrimônio de empresa pública no valor originário de R\$ 178.427,48, decorrente da inobservância aos procedimentos de segurança e simulação de assalto, ocorridos nas agências dos Correios de Faro/PA e Terra Santa/PA.

2. Na decisão condenatória, o recorrente foi considerado revel, teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado a um débito no valor de R\$ 89.957,48 e ao

recolhimento da multa a que se refere o art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 80.000,00, sendo ainda sentenciado com inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica do TCU.

3. Consoante consta do relatório do tomador de contas (peça 30), o responsável não seguiu as normas da empresa no tocante à falta de numerário no Caixa Retaguarda da agência dos Correios em Terra Santa/PA, constatada no dia 8/4/2019, ocasião em que foi registrado prejuízo financeiro no montante de R\$ 98.308,25, assim como participou de simulação de roubo ocorrido no dia 22/8/2016, na agência de Faro/PA, com prejuízo financeiro de R\$ 80.119,23.
4. Em sua peça recursal, em resumo, o responsável lançou os seguintes argumentos:
 - nulidade em razão da ausência de citação; e
 - fiel observância dos manuais de segurança pelo ex-gerente e problemas no sistema de câmeras da agência dos Correios em Faro/PA.
5. Inicialmente, em relação ao primeiro ponto, concordo com a unidade instrutiva sobre a inexistência da dita nulidade. Os endereços para os quais foram remetidas as citações foram obtidos a partir das bases da Receita Federal do Brasil, do Tribunal Superior Eleitoral e do Registro Nacional de Carteira de Habilitação, encaminhando os ofícios citatórios para as três localidades referenciadas. Duas correspondências foram recebidas (peças 44-49), tendo sido o próprio recorrente o recebedor – a julgar pelas assinaturas nos avisos de recebimento, pareadas com outra subscrição aposta em outro documento de notificação expedida na fase interna desta presente tomada de contas especial.
6. Como bem rememorou a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), nada obstante, ainda que não houvesse esse atesto, o simples fato de as comunicações terem sido corretamente endereçadas já é suficiente para o regular prosseguimento do processo, nos termos do art. 179, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e da jurisprudência desta Corte, consubstanciada, por exemplo, nos Acórdãos 1.079/2008-Plenário (de minha relatoria) e 1.526/2007-Plenário (relatado pelo Min. Aroldo Cedraz).
7. No que se refere à alegação de fiel observância dos regulamentos internos dos Correios, bem como o não funcionamento das câmeras no dia do assalto à agência – tendo reportado tal ocorrência, tempestivamente, por **e-mail** –, tais ilações não têm fortaleza probatória para confrontar o relatório de sindicância conduzido pela própria ECT, na apuração do roubo do numerário.
8. Naquela peça técnica, a empresa pública atribuiu as seguintes condutas irregulares ao recorrente – então, gerente da agência –, em dissonância com os procedimentos indicados de segurança: descumprimento de determinação do Supervisor do Banco Postal no tocante às solicitações de recolhimento de numerário; programação do tempo de retardo da fechadura eletrônica do cofre para 15 minutos; e reprogramação da abertura do cofre para 1 minuto.
9. Em investigação em face do roubo, ainda, a Polícia Federal (peça 27), em seu inquérito policial, reportou que “*ante as inusitadas circunstâncias dos fatos, conclui-se que o noticiado roubo à Agência dos Correios de Faro/PA, no dia 22/08/2016, por volta das 08:05 horas, foi na verdade uma simulação perpetrada pelo então gerente, NEEMIAS LEAL TEIXEIRA, para justificar suas ações [...]*”.



tendo ocorrido o indiciamento do referido empregado por peculato e comunicação falsa de crime.

10. O inquérito policial concluiu que o recorrente colaborou no planejamento ou execução do assalto, pois, além de suspeitas em seu comportamento, havia evidências de negligência no cumprimento de normas internas de segurança.
11. Diante desses argumentos, corroboro as conclusões da AudRecursos e julgo que se deva conhecer do presente recurso de reconsideração, com base no art. 285 do Regimento Interno do Tribunal, para, no mérito, ser rejeitado.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 518/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.714/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - Ect (34.028.316/0001-03).
 - 3.2. Responsável: Neemias Leal Teixeira (627.334.432-91).
 - 3.3. Recorrente: Neemias Leal Teixeira (627.334.432-91).
4. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - ECT.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Marcio Jose Gomes de Sousa (10516/OAB-PA), representando Neemias Leal Teixeira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se discute recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Neemias Leal Teixeira contra decisão tomada mediante o Acórdão 1.342/2024-Plenário, prolatado no âmbito de tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em razão de dano ao patrimônio da empresa pública no valor originário de R\$ 178.427,48, decorrente da inobservância aos procedimentos de segurança e simulação de assalto, ocorridos nas Agências dos Correios de Faro/PA e Terra Santa/PA,

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

9.1. conhecer do recurso de reconsideração, com base no art. 285 do Regimento Interno do TCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. comunicar ao recorrente e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos o teor da presente decisão.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.



11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0518-07/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 025.758/2024-1

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal

Interessados: Apas Comércio e Serviços Ltda. (44.659.252/0001-00); Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

Representação legal: Leonardo Thiago Schelhan Campos Siqueira, representando Siqueiras Editora e Comercio de Som Ltda. - ME; André Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e Guilherme Lopes Mair (241701/OAB-SP), representando Caixa Econômica Federal; Rodrigo Salman Asfora (23698/OAB-PE), representando Apas Comércio e Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO REGIDA PELA LEI 13.303/2016. CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, DE FORMA CONTÍNUA, PARA VIABILIZAR A REALIZAÇÃO DE ESPETÁCULOS DE TEATRO, DANÇA, MÚSICA, PERFORMANCES, SEMINÁRIOS, PALESTRAS, EXPOSIÇÕES ARTÍSTICAS, CINEMA, OFICINAS, EVENTOS E ATIVIDADES EDUCATIVAS E INSTITUCIONAIS. INDÍCIOS DE FRAUDE NO CERTAME LICITATÓRIO. APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA FALSOS. CONTRATAÇÃO DA EMPRESA ANTES DA FINALIZAÇÃO DO CERTAME. PRESENÇA DO **FUMUS BONI IURIS** E DO **PERICULUM IN MORA**. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR **INAUDITA ALTERA PARS**. OITIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÕES. CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO APARTADO PARA APURAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS. AUDIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 115, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 116 e 117):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa (LC) 248/2024 sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal - Caixa, com valor estimado de R\$ 4.315.986,28, cujo objeto é a prestação de serviços, de forma contínua, para viabilizar a realização de espetáculos de teatro, dança, música, performances, seminários, palestras, exposições artísticas, cinema, oficinas, eventos e atividades educativas e institucionais da Caixa no âmbito da Caixa Cultural Fortaleza, pelo prazo de 24 meses (peça 8, p. 8-9).
2. A licitação em análise é regida pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi a Licitações Caixa.
3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*
 - g) *Situação: homologado em 29/10/2024 (peça 8, p. 101-106).*
 - h) *Valor homologado: R\$ 3.748.467,85 (idem, p. 106).*
 - i) *A licitação em tela não envolve registro de preço.*
 - j) *Contrato assinado e serviços iniciados (peça 60, p. 32-60), no entanto, a administração suspendeu a execução de novos serviços (peça 30, p. 6), passando a ser executado a partir de 1º/1/2025 por meio de aditivo ao Contrato 16861/2020 da Caixa Cultural do Rio de Janeiro, celebrado com a empresa Xico Som - Som, Palco e Luz Ltda - ME, para atender a Caixa Cultural de Fortaleza, com prazo final até 31/3/2025 (peça 111, p. 2), atendendo ao despacho emitido pelo Relator Benjamin Zymler (peça 12).*
 - k) *Houve pedido de impugnação do edital (peça 4).*

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:
 - a) *apresentação de atestados de capacidade técnica falsos pelo licitante vencedor do certame (peça 1, p. 1-10);*
 - a.1) *identificou-se que a empresa Apas Comércio e Serviços Ltda. (Apas), cuja única sócia representante é Ana Paula Ataíde da Silva, está localizada no endereço Avenida Governador Carlos de Lima Cavalcanti, 804, Complemento Loja 4, Bairro Barro Novo, Município de Olinda/PE. Tal fato chamou a atenção, visto que o referido endereço é o mesmo da empresa T&T Educação e Cultura – T&T (CNPJ 22.436.350/0001-38), cujo sócio representante é Tarcísio Ataíde Bandeira, filho de Ana Paula. A T&T, que participa regularmente de editais culturais da Caixa com objetos diferentes, estava envolvida no "Programa Gente-Arteira Caixa" até agosto de 2024; a participação da Apas na licitação ora em comento, embora não seja ilegal, representa uma tentativa de expansão para um novo ramo de negócios por parte de um grupo familiar;*
 - a.2) *além disso, observa-se que a declaração emitida pela empresa Escritório do Riso refere-se à prestação de serviços realizada entre 30 de dezembro de 2021 e 1º de janeiro de 2023. Contudo, o atestado correspondente foi emitido apenas em 26 de setembro de 2024, ou seja, 625 dias após o término da prestação dos serviços e apenas 10 dias antes da realização da LC 248/2024. Ademais,*

verifica-se que a empresa foi constituída em 22 de dezembro de 2021, conforme consulta ao Quadro de Sócios e Administradores (QSA) fornecido pela Receita Federal, o que implica que a prestação dos serviços teria se iniciado apenas oito dias após a abertura da empresa;

a.3) já a declaração emitida pela empresa Dsop Educação Financeira (Dsop) revela que a prestação de serviços pela empresa Apas teria ocorrido no período de março de 2023 a julho de 2024, sem especificação de datas. A referida declaração menciona que os serviços foram prestados em equipamentos culturais, bibliotecas, livrarias e escolas. No entanto, não há informações detalhadas sobre os locais exatos onde os serviços foram efetivamente realizados, tampouco o quantitativo de funcionários envolvidos na prestação contínua dos serviços durante o período mencionado; e

a.4) por fim, em razão dos claros indícios de irregularidade por parte da empresa Apas, a necessidade de cumprimento das diligências solicitadas por Siqueiras Editora e Comércio de Som Ltda. (Siqueiras) já se justificaria plenamente. No entanto, a Caixa não acatou os pedidos, julgando o recurso do representante como improcedente;

b) contratação da empresa Apas antes da finalização da licitação (peça 1, p. 11-15):

b.1) em e-mail enviado em 4/11/2024, a empresa representante solicitou esclarecimentos pela demora da disponibilização da análise e julgamento de recursos. Ademais, informou a Caixa que, por ter contrato vigente da mesma tipicidade do objeto da licitação ora em apreço, na Caixa Cultural Curitiba, observou que em data anterior, a empresa Apas já estava prestando o serviço a ser contratado pela LC 248/2024 na Caixa Cultural de Fortaleza;

b.2) em reunião de alinhamento da Gestão da Caixa Cultural com representantes das empresas que prestam serviços de gestão cultural em outros estados brasileiros, realizada em 16/10/2024, a empresa Apas foi apresentada como a responsável pela prestação dos serviços na Caixa Cultural Fortaleza, representada pelo Senhor Ronaldo Costa;

b.3) por fim, importa ressaltar que a ata de julgamento dos recursos foi disponibilizada apenas em 5/11/2024. Dessa forma, a empresa Apas não deveria estar prestando serviços de gestão técnica na Caixa Cultural Fortaleza antes do julgamento dos recursos, uma vez que tal situação configura claro conflito de interesses, considerando que a referida empresa era uma das partes envolvidas no recurso da LC 248/2024 e, supostamente, não possui a qualificação técnica necessária.

5. A instrução para comentários do gestor (peça 9) propôs conhecer a representação e deferir o pedido de concessão de medida cautelar, bem como realizar oitiva da Caixa Econômica Federal e da sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda. sobre os indícios de irregularidades apontados e realizar construção participativa das deliberações e diligência à Caixa Econômica Federal. Essas propostas contaram com a anuência da subunidade (peça 10) e da unidade técnica (peça 11), sendo acolhidas pelo Relator Ministro Benjamin Zymler em seu despacho (peça 12).
6. Adicionalmente, foi solicitada pelos representantes legais da Caixa Econômica Federal vista dos autos (peça 13), a qual foi concedida por meio de pronunciamento da unidade técnica (peça 14).
7. Em seguida, as oitivas, comentários do gestor e diligências foram realizadas por meio dos Ofícios 54883, 54883 e 54885/2024-TCU/Seproc à Caixa Econômica Federal (peças 20-22) e do Ofício 54886/2024-TCU/Seproc à sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda. (peça 26).
8. Promovidas as oitivas e diligências quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, realizada a construção participativa e concedida a medida cautelar, referendada pelo Plenário por meio do Acórdão 59/2025-TCU-Plenário, Relator



Ministro Benjamin Zymler (peça 104), passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.3. Exame das oitivas realizadas:

9. Foram encaminhados em 3/12/2024 e 5/12/2024 ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 20-22) e à sociedade empresarial Apas Comércio e Serviços Ltda. (peça 26) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 27, 29-98 e a sociedade empresarial Apas Comércio e Serviços Ltda. os documentos acostados às peças 100-102. Segue a análise dos pontos questionados.

Item a: apresentação de atestados de capacidade técnica falsos pelo licitante vencedor do certame.

Fundamento legal ou jurisprudencial: itens 2.3 e 2.4 do termo de referência, art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016, e Acórdão 29/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 30):

10. A Caixa, após análise dos indícios apresentados na instrução inicial, concluiu que, aparentemente, tanto a empresa Escritório do Riso, operadora do Teatro Chico Anísio, quanto a própria Caixa podem ter sido enganadas pela empresa Apas Comércio e Serviços Ltda. Do cotejo das informações disponíveis, é possível inferir que a Apas tenha firmado o contrato de prestação de serviços, mas a execução tenha sido realizada pela empresa T&T Educação e Cultura.
11. Nesse sentido, a Apas apresentou recibos referentes aos serviços prestados para a empresa Escritório do Riso e notas fiscais para os serviços prestados para a Dsop. Ambos os atestados foram submetidos a diligências, sendo que as dúvidas suscitadas sobre os documentos não se referiam à sua falsidade, mas exclusivamente ao seu conteúdo.
12. Ademais, o jurisdicionado declarou que, caso tivesse tido acesso ao conjunto de provas indiciárias constantes do presente processo, sua unidade de contratações poderia ter formado um juízo mais adequado acerca da habilitação ou inabilitação da empresa Apas Comércio e Serviços Ltda.
13. Assim, o que ainda necessita de comprovação é a efetiva execução dos serviços pela empresa Apas. Embora pareça que a empresa tenha realmente firmado os contratos e solicitado os atestados, os quais foram emitidos pelas empresas que os subscrevem, tal fato não é suficiente para demonstrar que os serviços foram efetivamente realizados por corpo técnico contratado pela Apas.
14. Dessa forma, com base nos indícios apresentados, inferiu que a empresa Apas se apropriou da estrutura da T&T, a qual já possuía corpo técnico contratado, para que esta última executasse os serviços em nome da Apas.

Manifestação da sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda. sobre o indício de irregularidade (peça 100):

15. A Apas alegou que a empresa T&T Educação e Cultura não participou do certame Caixa 248/2024, sendo completamente alheia à licitação em questão. Assim, não há qualquer elemento que vincule a empresa T&T aos fatos relevantes do presente processo, tampouco que demonstre a influência de seu sócio nas ações da defendente.
16. Além disso, afirmou que não compartilha fisicamente um endereço com qualquer outra empresa, esclarecendo que possui uma Caixa Postal contratada para fins de recebimento de

correspondências, conforme contrato de prestação de serviços apresentado como prova (peça 101, p. 47-49). Ressaltou que, embora as caixas postais estejam localizadas no mesmo endereço físico, característica inerente a esse tipo de serviço, elas são independentes, distintas e individualmente atribuídas a cada contratante. Dessa forma, a mera coincidência do endereço não indica qualquer compartilhamento físico ou operacional entre as empresas, afastando a alegação de irregularidade ou de que a Apas seria uma empresa de fachada.

17. Em relação ao Cnae, mencionou que a semelhança nos códigos das empresas supracitadas não configura qualquer irregularidade. O Cnae é um código utilizado exclusivamente para a identificação de atividades econômicas e não possui qualquer relação com a idoneidade ou a independência das empresas no mercado. É comum que empresas de um mesmo grupo, atuantes em um setor específico, possuam Cnaes semelhantes ou idênticos, o que não implica em irregularidade ou afronta às normas legais.
18. No que se refere ao Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), a empresa esclareceu que é prática comum entre prestadoras de serviços, especialmente aquelas atuantes no setor de eventos, estruturar seu quadro de atendimento conforme a demanda contratada, realizando o atendimento de acordo com as necessidades surgidas, seja por meio de contratos firmados diretamente ou a partir de licitações vencidas. No caso específico da licitação em tela, o item 6.2 do termo de referência [peça 47, p. 53], que fundamenta a licitação vencida pela Apas, veda expressamente a utilização de prestadores de serviços, agentes contratados de forma autônoma ou subcontratações, exigindo que a prestação dos serviços seja realizada por corpo de funcionários próprios. A Apas afirmou ter cumprido essa exigência, contratando diretamente seu corpo de funcionários para a execução do contrato, conforme comprovantes anexados (peça 101, p. 97).
19. No que concerne aos argumentos relativos à data de emissão do atestado de qualificação técnica emitido pela empresa Escritório do Riso – Teatro Chico Anysio, registrou que o lapso temporal entre a prestação dos serviços e a emissão do referido atestado não compromete sua validade, uma vez que o documento possui caráter meramente declaratório, com o objetivo de reconhecer e confirmar uma situação preexistente.
20. Ademais, esclareceu que o ordenamento jurídico pátrio, tanto no que concerne às licitações e contratos da Administração Pública, quanto à regulamentação desses procedimentos para as empresas estatais, não impõe qualquer exigência quanto ao tempo de constituição da empresa para a prestação de serviços ou mesmo para fins de participação em processos licitatórios.
21. Em relação à não apresentação de notas fiscais referentes ao atestado emitido pela empresa Escritório do Riso, explicitou que, durante a pandemia de Covid-19, respaldadas pela Lei do Perse (Lei 14.148/2021), algumas empresas deixaram de emitir notas fiscais no período mais crítico da pandemia, sem que isso configure irregularidade ou má-fé. Argumentou-se que, se não era exigida a obrigação tributária principal, como o recolhimento de impostos devido à isenção concedida pela referida lei, menos ainda se justificaria a obrigatoriedade de cumprir uma obrigação acessória, como a emissão de notas fiscais, que decorre diretamente da incidência tributária principal. Por fim, ressaltou a importância de que a análise da documentação seja feita à luz da razoabilidade e da realidade vivenciada na época, considerando o contexto excepcional dos fatos.
22. Por fim, em relação à suficiência do atestado emitido pela empresa Dsop, afirmou que este atende integralmente aos requisitos estabelecidos no edital, confirmando a execução de serviços compatíveis com o objeto licitado, o que legitima e regulariza a habilitação da empresa. Nesse sentido, mesmo que o atestado técnico fornecido pelo Escritório do Riso seja desconsiderado, o

atestado emitido pela Dsop é suficiente para habilitar a empresa Apas no certame. Além disso indicou que a apresentação das notas fiscais complementares neste momento reforça sua boa-fé, evidenciando que todos os serviços discriminados no atestado foram efetivamente realizados. A ausência inicial desses documentos não decorreu de má-fé ou tentativa de ocultação, mas de um entendimento legítimo e razoável de que o atestado bastava para atender às exigências editalícias.

Análise:

23. Primeiramente, faz-se necessário, diante dos contra indícios apresentados, definir se a empresa seria realmente uma empresa de fachada, conforme conclusão extraída das características identificadas na instrução inicial. Os indícios apontavam que a empresa Apas estaria se utilizando da estrutura e empregados da empresa T&T Educação e Cultura.
24. No que tange à identidade de endereço entre as empresas Apas e T&T Educação e Cultura, a Apas, na sua manifestação, afirmou que não compartilha endereço com outra empresa, tratando-se de endereço da sua caixa postal, conforme parágrafo 16 desta instrução. Ao analisar o contrato de prestação de serviços de caixa postal apresentado como prova, consta assinaturas datadas de 9/10/2024 (peça 101, p. 47-49), ou seja, posterior a 8/10/2024, data do recurso apresentado pela empresa representante no certame (peça 61, p. 435). No entanto, conforme print da Consulta CNPJ das empresas Apas e T&T acostado pela representante em seu recurso, já constava a informação “CXPST” no endereço das duas empresas (peça 61, p. 421 e p. 422, respectivamente). Dessa forma, conclui-se que houve apenas a formalização do contrato por parte da Apas de um serviço que já vinha sendo prestado.
25. No que se refere à ausência de empregados registrados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), a empresa Apas esclareceu que a prática é comum entre prestadoras de serviços no setor de eventos, conforme parágrafo 18 desta instrução. Em pesquisa na internet, constatou-se que o trabalho temporário é bastante comum no setor de eventos em razão da sua natureza, conforme matéria constante no endereço eletrônico <https://diariodocomercio.com.br/economia/vagas-temporarias-eventos/>. Após a sua contratação pela Caixa, conforme exigência do termo de referência, verificou-se, em consultas às bases internas do TCU, a inclusão de 16 colaboradores no Caged, quantitativo exigido pelo certame, referendando o comprovante apresentado (peça 101, p. 97). Assim, entende-se plausível a justificativa da empresa em relação à ausência de registro de empregados.
26. Considerando o afastamento desses dois indícios essenciais na caracterização de empresa de fachada, complementados pelos prints de conversas do WhatsApp com representantes das empresas Dsop e Piaget (peça 101, p. 102-115), notas fiscais emitidas pela Apas em nome da empresa Piaget em relação a serviços diversos (peça 101, p. 203-230), contrato de franquia firmado em abril de 2024 com a empresa Beni Educação Ltda. EPP (peça 101, p. 241-260) e contrato de parceria comercial firmado em janeiro de 2024 (peça 101, p. 262-275), conclui-se que a empresa Apas não é uma empresa de fachada.
27. Superado esse primeiro ponto, passa-se a análise da veracidade dos atestados de capacidade técnica emitidos pelas empresas Dsop e Escritório do Riso em favor da empresa Apas (respectivamente, peça 8, p. 232 e 201).
28. No que se refere às notas fiscais relacionadas ao atestado emitido pela empresa Dsop, verificou-se que, conforme parágrafo 18.10. da instrução inicial (peça 9, p. 5), só existiam comprovações referentes a apenas quatro meses (peça 8, p. 222-225), e não aos quatorze meses consignados no atestado.
29. Nesse sentido, ao final da instrução inicial (peça 9, p. 10), diligenciou-se a Caixa nos seguintes termos:



(...)

26.6 **diligenciar** a Caixa Econômica Federal, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) notas fiscais correspondentes a todo o período dos atestados de capacidade técnica emitidos pelas empresas DSOP Educação Financeira Ltda. e Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso) em favor da empresa APAS Comércio e Serviços Ltda., assim como os respectivos comprovantes de pagamento;

30. No que se refere à diligência relacionada às notas fiscais do atestado emitido pela empresa Dsop, verificou-se que, apesar da empresa Apas ter afirmado que complementou a comprovação com as notas fiscais faltantes, conforme parágrafo 22 desta instrução, ao analisar a documentação acostada aos autos (peças 100-102), não se identificou a referida complementação, permanecendo não comprovados 10 meses de efetiva prestação dos serviços. As notas fiscais encaminhadas (peça 101, p. 203-230, repetidas na peça 102, p. 204-231) são referentes a serviços prestados pela Apas para as empresas J. Piaget Sistema de Ensino Multimídia e Soese/Faesc, que não têm relação com o atestado emitido pela Dsop.
31. Assim, diante da não comprovação pela empresa Apas da efetiva prestação dos serviços no período previsto no atestado de capacidade de técnica emitido pela empresa Dsop, considera-se que a veracidade do referido atestado não pôde ser confirmada, impossibilitando sua utilização para os fins previstos nos itens 2.3 e 2.4 do termo de referência anexo ao edital.
32. Já no que se refere às notas fiscais relacionadas ao atestado emitido pela empresa Escritório do Riso, verificou-se que, conforme parágrafo 18.19. da instrução inicial (peça 9, p. 5), não foi apresentada qualquer nota fiscal referente ao período do atestado.
33. Depois de encaminhado ao TCU o processo da licitação pela Caixa, identificou-se resposta da Apas à diligência efetuada pela administração em 21/10/2024, ainda na fase recursal, por meio da qual apresentou recibos referentes ao período de prestação de serviços consignados no atestado emitido pela empresa Escritório do Riso (peça 61, 490-501), além de declaração do Diretor da empresa Escritório do Riso emitida em 19/10/2024 com firma reconhecida, atestando a realização dos serviços (peça 61, p. 502).
34. Ademais, elencou supostos acórdãos do TCU que indicavam que os recibos seriam meio idôneos para suprir a ausência de notas fiscais, desde que atestem a execução dos serviços (peça 61, p. 483), entretanto, esses acórdãos não foram encontrados em pesquisa efetuada no portal de pesquisa integrada do TCU (<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>) nem em pesquisa realizada no buscador Google.
35. Na verdade, embora não tenha sido encontrado alguma decisão do TCU que trate de caso idêntico ao identificado nessa instrução, o Acórdão 6223/2015-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler, trata da obrigatoriedade de comprovação da prestação de serviços na execução de convênios por meio de notas fiscais:

ENUNCIADO:

A comprovação da prestação de serviços ou do fornecimento de bens por pessoa jurídica na execução de convênio deve ser feita mediante nota fiscal, e não por recibo, admitido este último quando se tratar de serviços prestados por pessoa física. Em ambos os casos, tanto a nota fiscal quanto o recibo devem conter elementos que vinculem os bens e serviços neles registrados com o objeto do instrumento pactuado.

36. Considerando que foram apresentados meros recibos relacionados ao atestado, documentos estes não apropriados para comprovação da prestação de serviços realizados por

pessoa jurídica, além de não ter sido apresentado qualquer comprovante de pagamento que pudesse dar um mínimo de suporte a esses recibos, conforme solicitado por meio da diligência (peça 9, p. 10) – ou, ainda, extratos bancários onde possa ser feita a correlação com os recibos apresentados – é possível concluir que não houve a comprovação da efetiva prestação dos serviços no período previsto no atestado de capacidade técnica emitido pela empresa Escritório do Riso em favor da empresa Apas, concluindo-se que a veracidade do referido atestado não pôde ser confirmada, impossibilitando sua utilização para os fins previstos nos itens 2.3 e 2.4 do termo de referência anexo ao edital.

37. Ainda que a empresa Apas tenha afirmado que, durante a pandemia de Covid-19, respaldadas pela Lei do Perse (Lei 14.148/2021), algumas empresas deixaram de emitir notas fiscais no período mais crítico da pandemia, sem que isso configurasse irregularidade ou má-fé, ao analisar a referida lei, em nenhum momento encontrou-se disposição acerca da não obrigatoriedade de emissão de notas fiscais, mas apenas a previsão de alíquota 0% para PIS/Pasep, Cofins, CSLL e IRPJ.
38. Dessa forma, considera-se que **há procedência** nas irregularidades tratadas nesse tópico.
39. Considerando a gravidade das irregularidades, caracterizando possível fraude à licitação, entende-se necessário realizar a **audiência** das empresas Dsop Educação Financeira Ltda., Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso) e Apas Comércio e Serviços Ltda., acerca das irregularidades cometidas, quais sejam, emissão e apresentação, em certame público, de atestados de capacidade técnica cuja veracidade não pôde ser confirmada, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 917/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.
40. Para a realização das audiências, entende-se adequada a **constituição de processo apartado**, com cópia integral destes autos, de modo que eventuais pedidos de prorrogação de prazo para apresentação das razões de justificativa para as audiências não impactem a eventual interposição de recurso nesses autos, e vice-versa.

Item b: contratação da empresa Apas antes da finalização da licitação

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 29, inciso II, da Lei 13.303/2016; Acórdão 4509/2020-TCU-1ª Câmara, Min. Rel. Weder de Oliveira

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 30):

41. O jurisdicionado esclareceu que o Contrato 9854/2024 foi firmado em 8/10/2024, com início de vigência em 10/10/2024 e término em 9/11/2024, período considerado suficiente para a análise e julgamento do recurso, bem como para a formalização de um contrato decorrente de licitação.
42. O contrato em questão enquadra-se no art. 29, inciso II, da Lei 13.303/2016, caracterizando-se como uma contratação direta por dispensa de valor, justificada pela necessidade de evitar a descontinuidade de serviços essenciais ao pleno funcionamento da Caixa Cultural na cidade de Fortaleza/CE. O processo foi conduzido em conformidade com a legislação vigente e seguiu integralmente o conjunto normativo estabelecido pela Caixa, assegurando a lisura do procedimento.
43. Alertou que o cenário à época apresentava um risco iminente de a unidade ficar sem prestadores de serviços, o que resultaria na interrupção imediata dos projetos culturais e do atendimento ao público, prejudicando o cumprimento das obrigações e comprometendo a qualidade dos serviços oferecidos.
44. Por fim, embora o serviço em questão não seja considerado essencial para o



funcionamento da Caixa, o que indicaria a ausência de perigo da demora reverso, conforme item I.2 do Ofício deste Tribunal, o gestor técnico dos serviços apontou um significativo risco de prejuízo à imagem e financeiro para a Caixa, em razão da imprescindibilidade do contrato para o funcionamento da Caixa Cultural de Fortaleza/CE.

Análise:

45. Ao analisar a justificativa apresentada pelo jurisdicionado, identifica-se que a razão pela qual foi realizada a dispensa e firmado o Contrato 9854/2024 em 8/10/2024 (peça 114), com início de vigência em 10/10/2024 e término em 9/11/2024, foi para evitar a descontinuidade do serviço, visto que a Licitação Caixa (LC) 248/2024 ainda se encontrava na fase de análise e julgamento do recurso e o Contrato 10432/2019, até então vigente, venceria em 9/10/2024 (peça 63, p. 162).
46. Assim, entende-se que se trataria de uma dispensa emergencial, ainda que ficta por falta de planejamento, reconhecida por e-mail em 25/7/2024 (peça 62, p. 476-477), com fundamento no art. 29, inciso XV, da Lei 13.303/2016. Por outro lado, a Caixa enquadrou a contratação como uma dispensa de pequeno valor fundamentada no art. 29, inciso II, da mesma Lei, parâmetro legal este que será considerado na análise técnica a seguir.
47. O Contrato 9854/2024 foi firmado pela Caixa para suprir o intervalo entre o término do contrato anterior e o processamento da Licitação Caixa 248/2024, e foi enquadrado no art. 29, inc. II, da Lei 13.303/2016 (dispensa por valor).
48. Nos termos do art. 29, § 3º, da Lei 13.303/2016, cabe às entidades atualizarem os valores de dispensa de licitação por valor, previstos no art. 29, incs. I e II, da mesma Lei, por deliberação do Conselho de Administração da empresa pública ou sociedade de economia mista.
49. Conforme comunicado da Caixa disponível no seu Portal de Contratações, em 2024 o valor atualizado para a dispensa prevista no art. 29, inc. II, da Lei das Estatais era de R\$ 70.000,00 (peça 113).
50. Nesse sentido, o Contrato 9854/2024, no montante de R\$ 69.924,36, aparentemente se enquadra no valor previsto para dispensa de licitação por valor.
51. Ocorre que o art. 41, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) da Caixa prevê que, para os casos de dispensa previstos no art. 29, incisos I e II da Lei 13.303/2016, serão considerados o município da prestação do serviço ou fornecimento do bem e o exercício orçamentário anual com o intuito de evitar o fracionamento de despesas.
52. Assim, como já havia contratação anterior para o mesmo objeto no Caixa Cultural de Fortaleza/CE, a dispensa por valor não poderia ter sido realizada, por caracterizar fracionamento de despesa, como previsto no 41, § 2º, do RLC da Caixa.
53. Dessa forma, considera-se que **há procedência** nas irregularidades tratadas nesse tópico, ainda que sob viés diverso daquele que inicialmente havia sido aventado.
54. Todavia, considerando que a materialidade envolvida na dispensa é baixa (R\$ 69.924,36), que o tempo de vigência do Contrato 9854/2024 decorrente da dispensa foi de apenas 30 dias (10/10/2024 a 9/11/2024), conforme peça 30, p. 6-8, e que não foram identificados elementos que demonstrassem má-fé por parte da administração, entende-se suficiente apenas expedir **ciência** à Unidade Jurisdicionada acerca da falha cometida, qual seja, que a realização de dispensa por valor, enquadrada no art. 29, inc. II, da Lei 13.303/2016, que resultou no Contrato 9854/2024, contrariou o disposto no art. 41, § 2º, do RLC da Caixa.

I.4. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:



55. Foi encaminhado à UJ, em 3/12/2024, ofício para construção participativa (peça 21). Em relação aos pontos suscitados no ofício, o jurisdicionado não indicou qualquer resposta específica nos documentos apresentados (peças 27, 29-30).
56. Apenas informou que a unidade competente está atuando junto à Empresa Xico Som (Contrato 16861/2020), contratada para a execução dos serviços técnicos na Caixa Cultural Rio de Janeiro, no sentido de avaliar a possibilidade de um aditivo que possibilite o adequado funcionamento do espaço cultural de Fortaleza pelo prazo de 90 dias, evitando, assim, a descontinuidade dos serviços essenciais à Caixa Cultural, até que o TCU profira a decisão de mérito em relação à matéria em análise (peça 29, p. 2).
57. Conforme informações repassadas por e-mail, em razão da medida cautelar proferida pelo Tribunal, os serviços efetivamente passaram a ser executados a partir de 1º/1/2025 por meio de aditivo ao Contrato 16861/2020 da Caixa Cultural do Rio de Janeiro, celebrado com a empresa Xico Som - Som, Palco e Luz Ltda - ME, para atender a Caixa Cultural de Fortaleza, com prazo final até 31/3/2025. Além disso, foi informado que o sistema de Licitações Caixa permite a eventual anulação de homologação e o consequente retorno à fase da habilitação (peça 111, p. 5).

Análise:

58. Considerando o interesse do jurisdicionado em não ter os serviços prestados à Caixa Cultural Fortaleza suspensos, o qual reforçou a importância do funcionamento do segmento para o fomento cultural e o consequente risco de prejuízo à imagem da Caixa em caso de paralisação, considera-se necessário **determinar**, desde já, a anulação do ato que habilitou a licitante Apas Comércio e Serviços Ltda. no âmbito da LC 248/2024, com a consequente anulação dos atos subsequentes, incluindo a adjudicação do objeto, homologação do certame e assinatura do Contrato 10458/2024, uma vez que a citada licitante não comprovou o atendimento aos requisitos de habilitação técnica previstos nos itens 2.3 e 2.4 do termo de referência, para que a Caixa possa convocar, na ordem de classificação, os demais licitantes classificados para análise de habilitação.
59. Tal medida é menos gravosa do que anular a Licitação 248/2024 (o que ensejaria a realização de nova licitação). Assim, ante a situação fática, entende-se desnecessária a realização de nova construção participativa de deliberações, o que demandaria mais tempo e poderia impedir a conclusão de nova contratação até o dia 31/3/2025, data do término do termo aditivo ao Contrato 16861/2020.
60. Além disso, em função do exposto, deve-se, quanto ao mérito da representação, confirmar a medida cautelar adotada, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 242/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo.

CONCLUSÃO

61. Di/ante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.
62. Diante do exposto, será proposta a **confirmação** da medida cautelar adotada, além de **determinar** a anulação do ato que habilitou a licitante Apas Comércio e Serviços Ltda. no âmbito da LC 248/2024, com a consequente anulação dos atos subsequentes (adjudicação do objeto, homologação do certame e assinatura do Contrato 10458/2024), uma vez que a citada licitante não comprovou o atendimento aos requisitos de habilitação técnica previstos nos itens 2.3 e 2.4 do termo de referência, o que possibilitará à Caixa dar continuidade no referido certame, convocando os licitantes remanescentes, na ordem de classificação.
63. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem,



desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

64. Ademais, será proposta a realização de **audiências**, em processo apartado, na forma descrita nesta instrução, bem como a expedição de **ciência**.
65. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

66. Não houve pedido de ingresso aos autos.
67. Não houve pedido de vista e/ou cópia.
68. Não houve pedido de sustentação oral.
69. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Em virtude do exposto, propõe-se:
- 70.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 70.2. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**, confirmando o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 59/2025-TCU-Plenário;
- 70.3. **determinar** à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de **quinze dias**, anule o ato que habilitou a licitante Apas Comércio e Serviços Ltda. no âmbito da Licitação Caixa 248/2024, com a consequente anulação dos atos subsequentes (adjudicação do objeto, homologação do certame e assinatura do Contrato 10458/2024), uma vez que a citada licitante não comprovou o atendimento aos requisitos de habilitação técnica previstos nos itens 2.3 e 2.4 do termo de referência anexo ao edital;
- 70.4. dar **ciência** à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020 sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no processo de dispensa de licitação que originou o Contrato 9854/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
- a) a realização de dispensa por valor, enquadrada no art. 29, inc. II, da Lei 13.303/2016, que resultou no Contrato 9854/2024, contrariou o disposto no art. 41, § 2º, do RLC da Caixa.
- 70.5. **autuar** processo apartado, do **tipo representação**, com cópia integral destes autos, e, no âmbito do referido processo, realizar, nos termos do art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução - TCU 360/2023, as **audiências** das sociedades empresárias a seguir indicadas, para, no prazo de **quinze dias**, manifestarem-se, caso queiram, sobre os seguintes pontos relativos à Licitação Caixa 248/2024, alertando-as de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU:
- 67.5.1. sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 44.659.252/0001-00), em relação às seguintes condutas/irregularidades:
- a) **Conduta/Irregularidade:** apresentar atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, emitido pela empresa Dsop



Educação Financeira Ltda., visto que foram comprovados apenas quatro meses de efetiva prestação de serviços, e não os quatorze meses consignados no atestado (peça 8, p. 232);

Norma infringida: itens 2.3 e 2.4 do termo de referência, art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016, e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 917/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler;

b) **Conduta/Irregularidade:** apresentar atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, emitido pela empresa Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso), visto que não foram comprovados os doze meses de efetiva prestação dos serviços consignados no atestado (peça 8, p. 201);

Norma infringida: itens 2.3 e 2.4 do termo de referência, art. 58, inciso II, da Lei 13.303/2016, e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 917/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler;

67.5.2. sociedade empresária Dsop Educação Financeira Ltda. (CNPJ 10.233.817/0003-25), em relação à seguinte conduta/irregularidade:

a) **Conduta/Irregularidade:** emitir atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, em favor da sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda., visto que foram comprovados apenas quatro meses de efetiva prestação de serviços, e não os quatorze meses consignados no referido atestado (peça 8, p. 232);

Norma infringida: jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 917/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler;

67.5.3. sociedade empresária Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso) (CNPJ 10.213.436/0001-12), em relação à seguinte conduta/irregularidade:

a) **Conduta/Irregularidade:** emitir atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, em favor da sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda., visto que não foram comprovados os doze meses de efetiva prestação dos serviços consignados no atestado (peça 8, p. 201);

Norma infringida: jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 917/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler;

70.6. **informar** à Caixa Econômica Federal - Caixa 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; e

70.7. **encaminhar** cópia da presente instrução às empresas Apas Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 44.659.252/0001-00), Dsop Educação Financeira Ltda. (CNPJ 10.233.817/0003-25) e Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso) (CNPJ 10.213.436/0001-12), de maneira a embasar as respostas às audiências ora propostas.”

É o relatório.

VOTO

O presente feito trata de representação formulada por licitante, na qual são suscitadas alegadas irregularidades no certame licitatório denominado Licitação Caixa (LC) 248/2024, conduzido sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF). O objeto da contratação consiste na prestação



continua de serviços destinados à viabilização de espetáculos teatrais, apresentações de dança e música, performances artísticas, seminários, palestras, exposições, exhibições cinematográficas, oficinas, eventos e demais atividades de cunho educativo e institucional promovidas pela estatal no âmbito da Caixa Cultural Fortaleza, pelo período de 24 meses.

2. O procedimento licitatório, regido nos termos da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), foi homologado em 29 de outubro de 2024, sagrando-se vencedora a empresa Apas Comércio e Serviços Ltda., pelo montante de R\$ 3.748.467,85.

3. Conforme apurado pela unidade técnica, na forma da instrução reproduzida no relatório que fundamenta a presente deliberação, há fortes indícios de que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa adjudicatária seriam inidôneos. Ademais, restaram evidenciados elementos sugestivos de que a referida sociedade empresária possuiria características de empresa de fachada, valendo-se da infraestrutura e dos empregados pertencentes à sociedade T&T Educação e Cultura.

4. Outrossim, a representante apontou a existência de indícios de que a empresa Apas Comércio e Serviços Ltda. teria sido contratada pela CEF previamente à finalização do certame licitatório. A análise dos elementos constantes dos autos revelou, ainda, indícios de direcionamento do certame e possível afronta ao princípio da impessoalidade, haja vista que a Apas Comércio e Serviços Ltda. (Apas), então classificada provisoriamente em primeiro lugar na LC 248/2024, foi contratada diretamente. Além disso, aventou-se a hipótese de fracionamento indevido da despesa, uma vez que o montante elevado da contratação (R\$ 4.315.986,28) configuraria óbice à dispensa de licitação, nos termos do art. 29, inciso II, da Lei 13.303/2016.

5. Dessa forma, ante a presença dos requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, determinei, em sede de medida cautelar, que a Caixa Econômica Federal promovesse a imediata suspensão de qualquer contratação decorrente da Licitação Caixa 248/2024 até ulterior deliberação deste Tribunal acerca do mérito da matéria ora sob exame.

6. Posteriormente, por meio do Acórdão 59/2025, o Plenário desta Corte de Contas referendou a medida cautelar supracitada.

7. Após a realização da inspeção e diligência junto à entidade, bem como da apresentação das manifestações da CEF e da Apas, o presente feito foi instruído no mérito pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), a qual considerou que esta representação deveria ser considerada parcialmente procedente, formulando proposição para que esta Corte de Contas determine a anulação do ato que habilitou a empresa Apas no âmbito da LC 248/2024, com a consequente anulação dos atos subsequentes e do Contrato 10.458/2024, uma vez que a citada licitante não teria comprovado o atendimento aos requisitos de habilitação técnica previstos nos subitens 2.3 e 2.4 do termo de referência.

8. Além disso, a unidade técnica propôs a constituição de processo apartado para realizar audiências das empresas envolvidas em suposta fraude à licitação, caracterizada pela apresentação/emissão de atestados técnicos falsos.

II

9. Feita a devida contextualização dos fatos, considero que o exame empreendido pela AudContratações foi irretocável, abordando detidamente todas as razões de fato e de direito aduzidas pelas partes. Assim, adoto a análise realizada pela unidade técnica como fundamento desta decisão, sem prejuízo de tecer alguns comentários adicionais.



10. Em resposta aos ofícios de oitiva enviados pela Caixa Econômica Federal e pela empresa Apas Comércio e Serviços Ltda., foram apresentados documentos para esclarecer os indícios de irregularidades apontados na representação. A análise da AudContratações inicialmente concentrou-se na verificação a respeito de se a Apas seria ou não uma empresa de fachada, bem como na suposta falsidade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante vencedora e nas alegações de que a empresa se apropriou da estrutura de terceiros para execução contratual.
11. A CEF declarou que, diante dos indícios apurados, há possibilidade de que tanto a instituição quanto a empresa Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso), operadora do Teatro Chico Anysio, tenham sido induzidos a erro pela Apas. Há suspeitas de que os serviços tenham sido efetivamente executados pela empresa T&T Educação e Cultura, que já possuía estrutura e equipe técnica, enquanto a Apas teria apenas formalizado os contratos e solicitado os atestados necessários.
12. Ocorre que a defesa da Apas sustentou que não há qualquer relação entre a empresa e a T&T Educação e Cultura, negando que esta última tenha participado da licitação. Alegou, ainda, que não compartilha endereço físico com outra empresa, possuindo apenas uma caixa postal para recebimento de correspondências, o que não caracteriza vínculo operacional.
13. No tocante à compatibilidade dos códigos Cnae com a empresa T&T Educação e Cultura, a Apas argumentou que a semelhança entre os registros de atividades econômicas não implica em irregularidade, pois é comum que empresas atuantes no mesmo setor apresentem descrições semelhantes. Também justificou que, no setor de eventos, a contratação de mão de obra ocorre conforme a demanda, sem exigência de vínculo permanente, o que justificaria a ausência de empregados registrados.
14. Portanto, considero correta a conclusão da unidade técnica no sentido de que não há evidências suficientes para sustentar que a empresa Apas seja uma sociedade de fachada. Além do afastamento desses dois indícios essenciais na caracterização de tal irregularidade, a AudContratações fez alusão aos **prints** de conversas do WhatsApp com representantes das empresas Dsop e Piaget (peça 101, p. 102-115), notas fiscais emitidas pela Apas em nome da empresa Piaget em relação a serviços diversos (peça 101, p. 203-230), contrato de franquia firmado em abril de 2024 com a empresa Beni Educação Ltda. EPP (peça 101, p. 241-260) e contrato de parceria comercial firmado em janeiro de 2024 (peça 101, p. 262-275).
15. Não obstante o afastamento dessa primeira irregularidade, a unidade técnica considerou não estarem elididos os indícios de falsidade nos atestados apresentados pela Apas no certame em apreciação. Relativamente ao atestado emitido pelo Escritório do Riso, a empresa alegou que o intervalo de tempo entre a prestação dos serviços e a emissão do documento não compromete sua validade, pois trata-se de um registro declaratório que confirma uma situação preexistente.
16. A análise da unidade técnica apontou que não houve comprovação suficiente da efetiva execução dos serviços pela Apas no período consignado nos atestados. A ausência de notas fiscais relacionadas a parte dos serviços prestados reforça a incerteza quanto à veracidade dos documentos apresentados. Ainda em relação ao atestado do Escritório do Riso, os únicos documentos apresentados para demonstrar a execução dos serviços foram recibos, os quais não são considerados meios idôneos para comprovação da execução de serviços por pessoa jurídica. Já no caso específico do atestado emitido pela empresa Dsop Educação Financeira Ltda., verificou-se que os comprovantes apresentados cobrem apenas quatro dos quatorze meses declarados, deixando um período significativo sem comprovação documental.



17. Diante da ausência de comprovação documental robusta, acolho o exame da AudContratações, que considerou procedente a irregularidade relativa à falsidade dos atestados de capacidade técnica. Ademais, a empresa Apas não conseguiu justificar satisfatoriamente a ausência de notas fiscais, especialmente porque a legislação citada (Lei do Perse – Lei 14.148/2021) não prevê a dispensa de emissão desses documentos, mas apenas benefícios tributários.

18. Então, deve ser determinado à Caixa Econômica Federal que, no prazo de quinze dias, anule o ato que habilitou a licitante Apas Comércio e Serviços Ltda. no âmbito da Licitação Caixa 248/2024, com a consequente anulação dos atos subsequentes e do Contrato 10.458/2024, uma vez que a citada licitante não comprovou o atendimento aos requisitos de habilitação técnica previstos nos subitens 2.3 e 2.4 do termo de referência anexo ao edital.

19. Outrossim, em face da gravidade das inconsistências verificadas, acolho as propostas de audiência das empresas Apas, Dsop e Escritório do Riso para que apresentem esclarecimentos adicionais sobre a suposta falsidade dos atestados apresentados no certame, o que pode caracterizar fraude à licitação e, por conseguinte, a aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

III

20. No que tange à suposta contratação da Apas, pela CEF, antes do término do processo licitatório, a entidade esclareceu que o Contrato 9.854/2024 foi firmado em 8/10/2024, com vigência iniciada em 10/10/2024 e encerrada em 9/11/2024. Esse período foi considerado suficiente para a análise e julgamento do recurso pendente, bem como para a formalização de um novo contrato decorrente da licitação em curso.

21. O contrato foi enquadrado no art. 29, inciso II, da Lei 13.303/2016, como dispensa de licitação por valor, sob justificativa da necessidade de evitar interrupção dos serviços essenciais para o pleno funcionamento da Caixa Cultural de Fortaleza/CE. Segundo alegado, haveria risco iminente de interrupção dos serviços pela ausência de prestadores, situação que levaria à paralisação imediata dos projetos culturais e atendimento público. Assim, tal cenário prejudicaria o cumprimento das obrigações institucionais da Caixa e impactaria negativamente a qualidade dos serviços oferecidos.

22. Embora o serviço específico contratado não fosse considerado essencial ao funcionamento da CEF, foi aduzido que existiria significativo risco de prejuízo financeiro e à imagem da instituição, destacando-se a importância da continuidade operacional da Caixa Cultural.

23. A análise da AudContratações apontou que a justificativa apresentada para a dispensa de licitação que resultou no Contrato 9.854/2024 decorreu do término iminente do contrato anterior e da fase de julgamento de recurso da Licitação Caixa (LC) 248/2024. Portanto, embora inicialmente enquadrado como dispensa de pequeno valor, o procedimento apresentou características e fundamentação de dispensa emergencial, indicando falha no planejamento prévio.

24. O contrato foi enquadrado pela CEF como dispensa de licitação em função do valor, previsto no art. 29, inciso II, da Lei 13.303/2016, cujo limite atualizado em 2024 pela Caixa era de R\$ 70.000,00. Embora o valor do contrato (R\$ 69.924,36) tenha ficado aparentemente dentro desse limite permitido, já havia contrato anterior com o mesmo objeto, caracterizando o fracionamento de despesa e a irregularidade na contratação direta. Conforme previsto no art. 41, § 2º, do Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) da Caixa, é vedado realizar dispensa por valor que caracterize fracionamento de despesas no mesmo município e exercício orçamentário.



25. Nesse contexto, acolho o entendimento da AudContratações de que, apesar da irregularidade constatada, o baixo valor envolvido, a curta duração do contrato (30 dias) e a ausência de má-fé da administração justificam apenas a expedição de ciência à CEF da impropriedade observada.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 519/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.758/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Apas Comércio e Serviços Ltda. (44.659.252/0001-00).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
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: Leonardo Thiago Schelhan Campos Siqueira, representando Siqueiras Editora e Comércio de Som Ltda. - ME; Andre Yokomizo Aceiro (17753/OAB-DF), Lenymara Carvalho (33087/OAB-DF) e Guilherme Lopes Mair (241701/OAB-SP), representando Caixa Econômica Federal; Rodrigo Salman Asfora (23698/OAB-PE), representando Apas Comércio e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação noticiando possíveis irregularidades ocorridas na Licitação Caixa (LC) 248/2024 sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF), cujo objeto é a prestação de serviços, de forma contínua, para viabilizar a realização de espetáculos de teatro, dança, música, performances, seminários, palestras, exposições artísticas, cinema, oficinas, eventos e atividades educativas e institucionais da Caixa no âmbito da Caixa Cultural Fortaleza,

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 no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar à Caixa Econômica Federal que adote providências cabíveis com vistas a anular, no prazo de quinze dias, o ato que habilitou a licitante Apas Comércio e Serviços Ltda. no âmbito da Licitação Caixa 248/2024, com a consequente anulação dos atos subsequentes (adjudicação do objeto, homologação do certame e assinatura do Contrato 10.458/2024), uma vez que a citada licitante não comprovou o atendimento aos requisitos de habilitação técnica previstos nos subitens 2.3 e 2.4 do termo de referência anexo ao edital;

9.3. dar ciência à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020 sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada no processo de dispensa de licitação que originou o Contrato 9.854/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:



9.3.1. a realização de dispensa por valor, enquadrada no art. 29, inciso II, da Lei 13.303/2016, que resultou no Contrato 9854/2024, contrariou o disposto no art. 41, § 2º, do RLC da Caixa;

9.4. autuar processo apartado, do tipo representação, com cópia integral destes autos, e, no âmbito do referido processo, realizar, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução - TCU 360/2023, as audiências das sociedades empresárias a seguir indicadas, para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se, caso queiram, sobre os seguintes pontos relativos à Licitação Caixa 248/2024, alertando-as de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, c/c art. 271 do Regimento Interno do TCU:

9.4.1. sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 44.659.252/0001-00), em relação às seguintes condutas/irregularidades:

a) Conduta/Irregularidade: apresentar atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, emitido pela empresa Dsop Educação Financeira Ltda., visto que foram comprovados apenas quatro meses de efetiva prestação de serviços, e não os quatorze meses consignados no atestado;

Norma infringida: subitens 2.3 e 2.4 do termo de referência, arts. 58, inciso II, e 84, incisos II e III, da Lei 13.303/2016, e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-Plenário e 917/2022-Plenário;

b) Conduta/Irregularidade: apresentar atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, emitido pela empresa Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso), visto que não foram comprovados os doze meses de efetiva prestação dos serviços consignados no atestado;

Norma infringida: subitens 2.3 e 2.4 do termo de referência, arts. 58, inciso II, e 84, incisos II e III, da Lei 13.303/2016, e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-Plenário e 917/2022-Plenário;

9.4.2. sociedade empresária Dsop Educação Financeira Ltda. (CNPJ 10.233.817/0003-25), em relação à seguinte conduta/irregularidade:

a) Conduta/Irregularidade: emitir atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, em favor da sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda., visto que foram comprovados apenas quatro meses de efetiva prestação de serviços, e não os quatorze meses consignados no referido atestado;

Norma infringida: art. 84, incisos II e III, da Lei 13.303/2016 e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-Plenário e 917/2022-Plenário;

9.4.3. sociedade empresária Incriarte - Instituto de Cultura Riso e Arte (Escritório do Riso) (CNPJ 10.213.436/0001-12), em relação à seguinte conduta/irregularidade:

a) Conduta/Irregularidade: emitir atestado de capacidade técnica com informação cuja veracidade não pôde ser confirmada, em favor da sociedade empresária Apas Comércio e Serviços Ltda., visto que não foram comprovados os doze meses de efetiva prestação dos serviços consignados no atestado;

Norma infringida: art. 84, incisos II e III, da Lei 13.303/2016 e jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 29/2024-Plenário e 917/2022-Plenário;

9.5. dar ciência deste acórdão à Caixa Econômica Federal, ao representante e ao interessado.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0519-07/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 006.711/2019-7 [Apenso: TC 005.441/2021-8]

Natureza: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)

Unidade Jurisdicionada: Município de Pitimbu - PB

Responsável: José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto (021.352.054-00).

Representação legal: Arthur Sarmento Sales (18081/OAB-PB), Bruno Lopes de Araújo (7588-A/OAB-PB) e outros, representando José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. URBANIZAÇÃO DA ORLA DO MUNICÍPIO DE PITIMBU/PB. EXECUÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS TRANSFERIDOS PELO CONTRATO DE REPASSE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS NOVOS. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. RECEBIMENTO DO EXPEDIENTE COMO MERA PETIÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal contra José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto e Leonardo José Barbalho Carneiro, ex-prefeitos de Pitimbu/PB (gestões 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente), em razão da execução parcial dos recursos transferidos por meio do Contrato de Repasse 196.347-05/2006, que teve por objeto a urbanização da orla do município.

- Nesta fase processual, está em exame recurso de revisão interposto por José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto (peça 52) contra o Acórdão 6.495/2020-TCU-1ª Câmara (peça 17), que julgou irregulares as suas contas, imputando-lhe débito da ordem de R\$ 365.000,00, em valores históricos, bem como aplicando-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.



3. Nesse mesmo julgado, o responsável Leonardo José Barbalho Carneiro, prefeito sucessor, foi excluído do rol de responsáveis, uma vez que não executou despesas e não ocorreram desbloqueios de recursos em sua gestão.
4. Em sua peça recursal, José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto requer o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU. Adicionalmente, solicita que seja concedido efeito suspensivo.
5. Não foram acostados novos documentos aos autos.
6. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em sua primeira manifestação (peça 53), examina a admissibilidade do pleito do recorrente, nos termos a seguir transcritos:

“(…) O recurso de revisão se constitui em espécie recursal de sentido amplo, verdadeiro procedimento revisional, com índole jurídica similar à ação rescisória, que objetiva a desconstituição da coisa julgada administrativa. Além dos pressupostos de admissibilidade comuns a todos os recursos (tempestividade, singularidade e legitimidade), o recurso de revisão requer o atendimento dos requisitos específicos indicados nos incisos do art. 35 da Lei 8.443/1992: I - erro de cálculo; II - falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; e III - superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Do exame do recurso constata-se que o recorrente se limitou a invocar hipótese legal compatível com o recurso de revisão, sem, contudo, satisfazê-la materialmente.

Meros argumentos e teses jurídicas representam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame em sede de recurso de reconsideração, espécie recursal prevista no art. 33 da Lei 8.443/1992. Entendimento diverso iria descaracterizar a natureza excepcional e revisional do recurso de revisão, que se assemelha à ação rescisória no âmbito do processo civil.

Superado este exame, resta prejudicado o pedido para concessão de efeito suspensivo com base em *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, pois não se verificam condições de admissibilidade para o próprio recurso interposto. Por óbvio, como o recurso não merece conhecimento, não há que se falar em efeito suspensivo com base em cautelar.

Ante o exposto, o recurso não atende aos requisitos específicos de admissibilidade do recurso de revisão estabelecidos no art. 35 da Lei 8.443/1992.

No caso, verifica-se que, quando da publicação da Resolução-TCU 344/2022 (21/10/2022), o acórdão recorrido já havia transitado em julgado, visto que foi julgado em sessão de 9/6/2020 (peça 17), o recorrente foi regularmente notificado da decisão mediante edital publicado em 22/12/2020, (peça 38), e o termo final para interposição de recurso de reconsideração foi em 6/1/2021.

Diante disso, deixa-se de aferir a prescrição, uma vez que o trânsito em julgado ocorreu antes da publicação da Resolução TCU 344/2002, em 21/10/2022. Nesse caso, aplica-se o disposto no art. 18 da mencionada norma:

Art. 18. O disposto nesta resolução aplica-se somente aos processos nos quais não tenha ocorrido o trânsito em julgado no TCU até a data da publicação desta norma.

A incidência do referido art. 18 da Resolução TCU 344/2022 foi abordada pelo Acórdão 1.103/2023-TCU-Plenário, ocasião em que o relator, Ministro Jorge Oliveira, apresentou as seguintes premissas sobre a questão:

a) o trânsito em julgado dos processos do Tribunal ocorre quando vencidos os prazos legais de impugnação, não considerados os prazos adicionais relativos a recurso de reconsideração e pedido de reexame interpostos em até 180 dias (art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992) e tampouco os vinculados a recursos manifestamente rescisórios (art. 35 da Lei 8.443/1992);

b) o trânsito em julgado antes da edição da Resolução TCU 344/2022 impede a aplicação retroativa

das novas regras, pelo simples motivo de configurar situação jurídica já consolidada, nos termos do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

c) não havendo desfazimento do trânsito em julgado, permanecem íntegras as análises feitas à luz das regras processuais ou prescricionais então vigentes, ou seja, antes da publicação da Resolução TCU 344/2022 (imprescritibilidade para a reparação do dano ao erário e prescrição decenal para aplicação de sanção);

d) a possibilidade de estabelecimento de regras de aplicação intertemporal da prescrição não é matéria desconhecida do Direito, tendo o Código Civil/2002, que alterou os prazos então vigentes, em seu art. 2.028 estabelecido que ‘serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.’;

e) no âmbito do ARE 843989, o STF decidiu pela irretroatividade da aplicação de norma que fixa prazo prescricional, portanto, o disposto no art. 18 da Resolução TCU 344/2022 se mostra consentâneo com o direito.

Ressalte-se que o comando previsto no art. 18 da Resolução TCU 344/2022 se aplica a todos os acórdãos transitados em julgado antes da publicação da citada resolução. Isso inclui recursos de reconsideração e pedidos de reexame interpostos fora do prazo quinquenal previsto na Lei 8.443/1992, conforme dispõe o art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 285, §2º, e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU. Além disso, também abrange os recursos de revisão, pois esses recursos não possuem efeito suspensivo e, portanto, não impedem o trânsito em julgado dos acórdãos recorridos, conforme preceituam os arts. 32, parágrafo único, e 35, caput, da Lei 8.443/1992.

Cabe anotar que, mesmo na eventualidade de os referidos recursos serem, excepcionalmente, admitidos com efeito suspensivo, a condição de trânsito em julgado do acórdão recorrido não se altera, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 1.103/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira). Nesse caso, deve ser aplicado o disposto no art. 18 da Resolução TCU 344/2022 em relação à prescrição, caso o trânsito em julgado tenha ocorrido antes da publicação da referida resolução.

Em virtude do exposto, propõe-se:

3.1 não conhecer do recurso de revisão interposto por José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;

3.2 encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso;

3.3 à Seproc, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.

7. Instado a se manifestar, em obediência ao § 2º do art. 278 c/c art. 280 do Regimento Interno do TCU, o Ministério Público junto a esta Corte, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, apresentou parecer, a seguir transcrito (peça 58):

“Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se em dissonância com o encaminhamento oferecido pela unidade instrutiva, em pareceres convergentes (peças 53 a 55), pois entende que deve ser realizada a análise da prescrição à luz da Resolução TCU 344/2022 no presente processo.

2. Verifica-se que a unidade instrutiva, fundamentada na redação do art. 18 da Resolução TCU 344/2022, entendeu que não cabia a análise da prescrição nos presentes autos.

3. No entanto, após a instrução da unidade técnica, essa Corte de Contas aprovou a Resolução TCU 367, de 13/3/2024, que revogou o art. 18 da Resolução TCU 344/2022.

4. Em vista disso, faz-se necessário analisar a prescrição no presente processo à luz do disposto na



Resolução TCU 344/2022, uma vez que não transcorreram cinco anos desde a ocorrência do trânsito em julgado do acórdão recorrido, Acórdão 6.495/2020 - 1ª Câmara (peça 17).

5. Assim, considerando que ainda não se realizou a análise da prescrição à luz da Resolução TCU 344/2022 no âmbito do presente processo, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se no sentido de enviar os autos à unidade técnica, a fim de proceder a tal análise.”

8. O Relator do processo à época, Min. Antonio Anastasia, acolheu o parecer ministerial para restituir os autos à AudRecursos (peça 59), com vistas à reanálise da questão da prescrição à luz das bases normativas vigentes aplicáveis à hipótese, uma vez que não mais subsistia a limitação então constante do art. 18 da Resolução 344/2022, dada a aprovação da Resolução TCU 367/2024, publicada posteriormente à instrução do feito pela unidade.

9. Assim, a AudRecursos apresentou análise complementar ao exame de admissibilidade recursal, *in verbis* (peça 62):

“(…) Da análise dos autos, constata-se que restou configurada a ocorrência da prescrição.

O prazo de prescrição deve ser contado a partir da data do conhecimento da paralisação da obra, irregularidade constatada na fiscalização da Caixa realizada em 15/9/2011 (peça 3, p. 13), à luz do que determina o art. 4º, inciso IV, da Resolução- TCU 344/2022.

A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

- 1) em 18/10/2016, com a emissão da Notificação 1243/2016/GIGOV/JP (peça 2, p. 11-12);
- 2) em 25/6/2018, com a emissão do relatório de TCE 313/2018 (peça 3, p. 60-63); e
- 3) em 9/6/2020, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 17).

Verifica-se que ocorreu a prescrição quinquenal entre a data do conhecimento da irregularidade (15/9/2011) e a notificação do prefeito sucessor (18/10/2016), a teor do artigo 2º da Resolução TCU 344/2022, alterada pela Resolução TCU 367/2024.

Diante do exposto, propõe-se retificar o exame de admissibilidade recursal de peças 53-55, para:

- a) não conhecer do recurso de revisão interposto por José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto, por não atender aos requisitos específicos de admissibilidade, nos termos do artigo 35 da Lei 8.443/92, c/c artigo 288 do RI/TCU;
- b) reconhecer a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva;
- c) encaminhar os autos para o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) e, posteriormente, ao gabinete do relator competente para apreciação do recurso;
- d) à Seproc, dar ciência ao recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor da decisão que vier a ser adotada, encaminhando-lhes cópia.”

10. Encaminhados os autos novamente ao Ministério Público junto ao TCU, o Procurador Rodrigo Medeiros de Lima apresentou manifestação, a seguir transcrita (peça 68):

“(…) O único argumento recursal – a saber, a prescrição das pretensões exercíveis contra o responsável – foi avaliada positivamente pela AudRecursos (peças 62-64).

2. Com as vênias cabíveis à diligente secretaria, o Ministério Público de Contas dissente da conclusão por ela alcançada, fundamentalmente em decorrência da identificação do termo inicial para contagem do prazo inercial.

3. No sentir da unidade especializada, “O prazo de prescrição deve ser contado a partir da data do conhecimento da paralisação da obra, irregularidade constatada na fiscalização da Caixa realizada em 15/9/2011 (peça 3, p. 13), à luz do que determina o art. 4º, inciso IV, da Resolução- TCU 344/2022” (peça 62).



4. Todavia, consoante a cláusula décima segunda do instrumento do acordo (peça 2, p. 50), a prestação de contas final deveria ter sido apresentada em até sessenta dias após o término da vigência do contrato, tendo a avença se prolongado até 5/6/2013 (peça 2, p. 65). A então Secex-TCE nos informa que as contas finais devidas em 4/8/2013, abarcando repasse efetuado em 2/2/2012 (R\$ 70.200,70), não foram apresentadas, ao contrário das contas parciais (peça 6, p. 2).

5. Nesse sentido, entendemos que a contagem do prazo prescricional deve iniciar-se em 5/8/2013, por força do art. 4º, inciso I, da Resolução 344/2022. Considerando os marcos interruptivos apontados na instrução de peça 62, concluímos não ter se operado o decurso do prazo prescricional e, por conseguinte, opinamos por que a deliberação recorrida permaneça incólume.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto contra o Acórdão 6.495/2020-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares suas contas relativas à execução parcial dos recursos transferidos por meio do Contrato de Repasse 196.347-05/2006, firmado entre o Município de Pitimbu/PB e a Caixa Econômica Federal, cujo objeto era a urbanização da orla da municipalidade. No referido acórdão, foi imputado ao recorrente débito da ordem de R\$ 365.000,00 (valores históricos) e aplicada multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. O recorrente pleiteia o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União (TCU), além da concessão de efeito suspensivo ao recurso. Sustenta que o decurso temporal entre a ocorrência dos fatos e o julgamento do mérito inviabiliza qualquer medida sancionatória ou de recomposição ao erário.
3. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em sua análise inicial (peça 53), não conheceu do recurso, por ausência dos requisitos específicos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992. Entendeu a unidade instrutora que a prescrição não deveria ser analisada à luz do art. 18 da Resolução TCU 344/2022, uma vez que o trânsito em julgado do acórdão recorrido, sucedido em 6/1/2021, consolidava a situação jurídica sob as regras vigentes à época, impedindo a aplicação retroativa das novas diretrizes sobre prescrição.
4. Todavia, o Ministério Público junto ao TCU (peça 58) manifestou-se no sentido de que, com a revogação do art. 18 pela Resolução TCU 367/2024, tornou-se possível a análise da prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há menos de cinco anos e os critérios de prescrição estabelecidos não tenham sido considerados em recursos anteriores. O MP/TCU reforçou que a nova regulamentação visa dar maior segurança jurídica e uniformidade na aplicação dos prazos prescricionais.
5. Em nova manifestação (peça 62), a AudRecursos examinou a prescrição e, considerando o disposto no art. 4º, inciso IV, da Resolução 344/2022, reconheceu sua ocorrência ao interpretar que o marco inicial deveria ser a data do conhecimento da paralisação da obra pela fiscalização da Caixa Econômica Federal (15/9/2011). Essa conclusão fundamentou-se na lógica de que o conhecimento formal da irregularidade seria o evento relevante para iniciar a contagem do prazo prescricional.
6. Entretanto, o Ministério Público de Contas discordou do termo inicial adotado pela unidade instrutora, sustentando que o prazo prescricional deveria ser contado a partir do término do prazo para apresentação das contas finais (5/8/2013), conforme o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022 (peça 68). Para o MP/TCU, o dever de prestar contas constitui um marco legal e objetivo, mais apropriado para definir o início do prazo prescricional, reforçando que é necessária a configuração do descumprimento dessa obrigação para deflagrar a contagem do prazo.



7. Passo a decidir.
8. Antes de adentrar à análise da prescrição, considero necessário examinar a admissibilidade do recurso de revisão. Nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992, essa espécie recursal requer, além dos pressupostos comuns de admissibilidade (tempestividade, singularidade e legitimidade), a presença de, pelo menos, um dos seguintes requisitos específicos: (i) erro de cálculo; (ii) falsidade ou insuficiência de documentos que embasaram o acórdão recorrido; ou (iii) superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.
9. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que essa natureza de recurso, dada sua semelhança com a ação rescisória no âmbito judicial, não pode ser utilizada para a mera rediscussão do mérito da decisão recorrida. O art. 288 do Regimento Interno do TCU disciplina essa posição, ao exigir que a parte demonstre um dos fundamentos legais próprios para viabilizar o seu processamento.
10. No presente caso, verifica-se que o recorrente não trouxe aos autos qualquer elemento que atenda aos requisitos do art. 35 da Lei Orgânica deste Tribunal. Não há alegação de erro de cálculo, falsidade documental ou apresentação de documentos novos com capacidade de alterar a compreensão anteriormente firmada pelo Tribunal. Assim, não há fundamento legal para o conhecimento do requerimento como recurso de revisão.
11. Diante disso, a solução processual mais adequada é o recebimento do expediente como mera petição, nos termos já detalhados neste voto.
12. Cabe destacar, por fim, que a possibilidade de exame da prescrição não decorre exclusivamente da recepção da peça do recorrente como mera petição. Trata-se de questão de ordem pública, podendo ser analisada de ofício pelo Tribunal, independentemente de provocação da parte. O reconhecimento da prescrição, quando configurada, é medida que se impõe para garantir a segurança jurídica e a observância do devido processo legal.
13. Portanto, no que concerne a esse ponto, adoto a interpretação proposta pelo Ministério Público junto ao TCU, pelos motivos que a seguir exponho.
14. A controvérsia central neste processo reside na correta interpretação do artigo 4º da Resolução TCU 344/2022, especificamente quanto à definição do marco inicial para a contagem do prazo prescricional em situações que envolvem a inexecução parcial do objeto pactuado. Vale lembrar que, nesses casos, predomina no TCU o entendimento de que o débito deve recair sobre o valor integral dos recursos repassados quando ocorrerem, em conjunto, as seguintes situações: (i) o objetivo estabelecido não for alcançado; (ii) não houver comprovação da possibilidade de aproveitamento da parcela executada; e (iii) a suspensão da liberação do restante dos recursos resultar de culpa do gestor. No presente caso, observa-se que essas três condições ocorreram, de modo que o débito imputado correspondeu, de forma correta, ao total dos valores desbloqueados para a execução dos serviços.
15. Para determinar corretamente o marco inicial da contagem do prazo prescricional, é indispensável reconhecer que a utilização dos recursos federais pelo município estava vinculada à prestação de contas pelo gestor responsável. Assim, a fixação da data exata para o início da prescrição depende do cumprimento dessa obrigação formal, conforme estabelecido no contrato de repasse, e do momento em que sua inadimplência se materializou.
16. Nesse sentido, ainda que o Relatório de Acompanhamento de Engenharia da Caixa (RAE), de setembro de 2011, tenha identificado a paralisação da obra, com 34,61% de execução, defendo que a simples ciência da irregularidade não se sobrepõe ao prazo formalmente estabelecido para a prestação de contas, que deve prevalecer como referência. Até essa data, ao



responsável ainda restava a possibilidade de corrigir falhas, suprir omissões ou até mesmo restituir eventuais valores impugnados.

17. Somente após a entrega completa da prestação de contas é que se torna viável a análise que pode culminar no julgamento pela irregularidade da execução dos recursos. Assim, a pretensão punitiva ou ressarcitória somente pode se configurar após o prazo final para prestação de contas, tornando inadequado antecipar a contagem prescricional.
18. Diante disso, percebo que o juízo do *Parquet* especializado revela-se o mais adequado. Isso porque sua interpretação alinha-se à mencionada lógica segundo a qual o gestor dos recursos mantém o direito de sanar inconsistências previamente verificadas enquanto o prazo para prestar contas estiver em vigor.
19. Assim, é evidente que, até a efetiva prestação final de contas, não há descumprimento desse dever, o que impede o início da contagem do prazo prescricional com base no conhecimento prévio da irregularidade. A mera detecção de falhas antes desse momento não configura marco inicial para a prescrição, pois, conforme estabelecido no Acórdão 11.458/2023-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia, o prazo prescricional somente começa a correr a partir da data fixada para a prestação de contas, ainda que fiscalizações anteriores já tenham identificado irregularidades.
20. Ademais, esta Corte já consolidou, no Acórdão 2.474/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o entendimento de que a aplicação do inciso IV do artigo 4º da Resolução TCU 344/2022 deve ser restrita a atos administrativos que não estejam sujeitos à obrigação de prestação de contas, situação distinta da analisada neste caso.
21. Dessa forma, a prestação de contas constitui o parâmetro normativo adequado, pois é nesse momento que o responsável submete seus atos à avaliação do órgão repassador, configurando o marco a partir do qual se estabelece o dever de a administração agir conforme os termos pactuados e, conseqüentemente, dar início à contagem do prazo prescricional. Reitero que eventuais fiscalizações realizadas durante a execução do convênio não possuem o efeito de antecipar esse prazo, sob pena de contrariar a finalidade do controle e da correta aplicação dos recursos.
22. Portanto, entendo que o marco inicial do prazo prescricional deve ser a data de vencimento da obrigação de prestar contas, qual seja, 5/8/2013. Considerando os marcos interruptivos reconhecidos — notificação em 18/10/2016, emissão do relatório de TCE em 25/06/2018 e julgamento do acórdão em 09/06/2020 —, verifica-se que o prazo prescricional quinquenal não se consumou, afastando, assim, qualquer alegação de prescrição. Tampouco ocorreu a prescrição intercorrente.
23. Isso posto, concluo pelo recebimento do expediente denominado “recurso de revisão”, acostado à peça 52, como mera petição, indeferindo o pleito apresentado, tendo em vista a não ocorrência de prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva desta Corte.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



ACÓRDÃO Nº 520/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.711/2019-7.
- 1.1. Apenso: 005.441/2021-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsável: José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto (021.352.054-00).
 - 3.2. Recorrente: José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto (021.352.054-00).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Pitimbu - PB.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Arthur Sarmiento Sales (18081/OAB-PB), Bruno Lopes de Araújo (7588-A/OAB-PB) e outros, representando José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto por José Rômulo Carneiro de Albuquerque Neto contra o Acórdão 6.495/2020-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares suas contas relativas à execução parcial dos recursos transferidos por meio do Contrato de Repasse 196.347-05/2006, firmado entre o Município de Pitimbu/PB e a Caixa Econômica Federal, cujo objeto era a urbanização da orla do município,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com base no art. 35 da Lei 8.443/1992, no art. 288 do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 2º, 4º, I e 10 da Resolução TCU 344/2022, em:

- 9.1. receber como mera petição o expediente de peça 52 e negar acolhimento ao pleito apresentado;
- 9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente;
- 9.3. arquivar o processo, nos termos do art. 169, III, do RI/TCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0520-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
- 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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



GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 017.283/2024-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.

Responsável: Bruno de Souza Ramalho (097.710.906-23).

Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).

Representação legal: Arnon Arruda Simoes (184522/OAB-MG), representando Bruno de Souza Ramalho.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. DESFALQUE DE NUMERÁRIO. MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS IRREGULARES MEDIANTE MANIPULAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA TECNOLÓGICA (SISSET). CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 92), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 93-94) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 96):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Bruno de Souza Ramalho, em razão de fraude no sistema SISSET (Sistema de Segurança Tecnológica), com envolvimento de empregado CAIXA, no âmbito da Agência Enseada/ES (0168), identificada durante monitoramento realizado CECMI07 - Resposta a Incidentes de Segurança Cibernética e CESEG01 (Monitoramento).

HISTÓRICO

2. Em 7/8/2023, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 65). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1654/2023.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Movimentações financeiras irregulares.

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório da TCE (peça 67), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 146.956,95, imputando responsabilidade a Bruno de Souza Ramalho, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 27/6/2024, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 71), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 72 e 73).

7. Em 5/7/2024, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 74).

8. Na instrução inicial (peça 78), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. Irregularidade 1: desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, decorrente de movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, incluindo a inserção de comandos no Siset (Sistema de Segurança Tecnológica) no intuito de viabilizar a movimentação indevida de benefícios Sociais e favorecer terceiros.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 29, 30, 33, 34, 35, 59 e 60.

8.1.2. Normas infringidas: CO020 versão 096 a 102 - Poupança Social Digital CAIXA - Apêndice C OR164 versão 021 a 23- Caixa Tem TE 231 003 - Uso Aceitável de Recursos Tecnológicos RH 200 005 - Código de Conduta.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Bruno de Souza Ramalho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/10/2021	150,62
1/10/2021	162,22
1/10/2021	250,00
2/7/2021	757,00
2/7/2021	2.070,00
2/7/2021	2.200,00
3/2/2022	151,00
3/8/2021	1.550,00
3/9/2021	250,26
3/9/2021	152,00
3/12/2021	301,00
4/5/2021	1.500,75
4/6/2021	3.000,00
4/8/2021	1.050,00
4/8/2021	500,00
4/10/2021	1.510,00
4/10/2021	150,00
4/10/2021	752,69
4/10/2021	250,00
4/10/2021	600,00
4/10/2021	202,00
4/10/2021	252,96
4/11/2021	150,00
4/11/2021	252,10
5/8/2021	150,13
5/8/2021	1.800,00
5/8/2021	750,70
5/10/2021	1.100,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5/11/2021	151,00
5/11/2021	1.100,00
6/4/2021	2.400,00
6/7/2021	1.104,00
6/8/2021	750,00
6/9/2021	1.006,00
6/10/2021	300,00
6/10/2021	1.430,00
7/7/2021	570,00
7/7/2021	500,00
7/10/2021	1.100,00
7/10/2021	153,00
7/10/2021	375,00
7/10/2021	1.110,00
8/9/2021	1.200,00
8/9/2021	1.000,00
8/10/2021	1.750,00
8/10/2021	903,72
8/10/2021	1.100,00
8/10/2021	1.100,00
8/10/2021	150,00
8/10/2021	150,00
9/6/2021	5.200,00
9/8/2021	500,00
9/8/2021	1.004,27
9/9/2021	2.571,57
9/11/2021	1.355,08
10/8/2021	450,00
10/9/2021	152,00
11/8/2021	450,00
11/10/2021	1.430,00
11/10/2021	302,00
11/10/2021	300,00
11/10/2021	150,59
11/10/2021	250,00
11/10/2021	1.500,00
11/10/2021	750,00
11/10/2021	452,00
12/8/2021	250,00
12/8/2021	151,00
12/8/2021	250,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

12/8/2021	752,00
12/8/2021	251,00
13/7/2021	900,00
13/8/2021	151,11
13/10/2021	1.350,00
13/10/2021	150,00
13/10/2021	905,00
13/10/2021	3.289,03
13/10/2021	150,00
13/10/2021	251,15
13/10/2021	300,00
13/10/2021	302,00
14/5/2021	460,00
14/7/2021	452,00
14/10/2021	450,46
14/10/2021	250,00
14/10/2021	151,00
14/10/2021	300,00
14/10/2021	303,07
14/10/2021	602,00
15/10/2021	500,12
15/10/2021	453,25
15/10/2021	150,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	1.100,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	600,00
15/10/2021	1.100,00
16/7/2021	250,00
16/9/2021	250,70
16/9/2021	509,00
16/9/2021	251,00
16/9/2021	750,00
16/9/2021	300,00
16/9/2021	1.900,00
16/9/2021	1.000,00
16/9/2021	150,00
16/9/2021	250,00
17/6/2021	1.552,00
17/6/2021	755,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

17/6/2021	3.010,00
17/8/2021	150,70
17/9/2021	150,00
17/9/2021	250,40
17/11/2021	500,00
17/11/2021	151,48
18/8/2021	500,00
18/10/2021	301,00
18/10/2021	1.200,00
18/10/2021	150,00
18/10/2021	375,00
18/11/2021	375,00
18/11/2021	1.126,49
19/8/2021	250,00
19/10/2021	500,00
19/10/2021	150,00
19/10/2021	150,00
19/10/2021	301,11
19/10/2021	250,00
20/4/2021	2.410,00
20/7/2021	250,00
20/7/2021	250,00
20/8/2021	150,00
20/10/2021	150,00
20/10/2021	252,00
21/6/2021	150,00
21/6/2021	375,55
21/6/2021	250,00
21/9/2021	151,72
21/9/2021	500,00
21/9/2021	150,00
21/9/2021	250,00
21/9/2021	302,22
21/9/2021	753,90
21/9/2021	750,00
21/9/2021	150,00
21/9/2021	150,00
21/10/2021	250,00
21/10/2021	99,00
22/1/2021	629,37
22/6/2021	596,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

22/9/2021	150,89
22/9/2021	150,00
22/9/2021	752,00
22/9/2021	150,00
22/9/2021	251,71
22/9/2021	150,00
22/9/2021	377,45
22/9/2021	151,20
22/10/2021	301,00
22/10/2021	150,00
22/10/2021	150,40
22/10/2021	250,00
23/6/2021	594,00
23/8/2021	1.160,00
23/8/2021	150,00
23/8/2021	250,18
23/9/2021	755,52
23/9/2021	252,00
23/9/2021	604,59
23/9/2021	500,00
23/11/2021	627,95
24/6/2021	300,00
24/8/2021	451,00
24/8/2021	1.003,28
24/8/2021	250,00
24/8/2021	150,00
24/8/2021	500,00
24/8/2021	504,00
24/8/2021	500,00
24/8/2021	250,00
24/8/2021	792,00
24/9/2021	451,19
24/9/2021	1.506,81
24/9/2021	752,69
24/9/2021	600,00
24/9/2021	300,48
24/9/2021	151,00
24/9/2021	500,00
25/8/2021	151,00
25/8/2021	450,00
25/8/2021	250,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

25/10/2021	150,00
25/10/2021	451,00
25/10/2021	1.100,00
26/7/2021	450,00
26/8/2021	355,00
26/8/2021	150,00
26/10/2021	250,00
26/10/2021	1.538,00
26/10/2021	150,00
26/10/2021	252,00
27/7/2021	450,00
27/7/2021	750,00
27/7/2021	302,00
27/8/2021	450,00
27/9/2021	301,00
27/9/2021	250,00
27/10/2021	1.504,35
28/4/2021	1.440,00
28/5/2021	840,00
28/7/2021	500,00
28/9/2021	2.398,99
28/9/2021	1.254,64
28/9/2021	150,02
28/9/2021	1.254,35
28/10/2021	251,00
29/7/2021	1.125,55
29/9/2021	150,42
29/10/2021	1.250,00
29/10/2021	549,00
30/4/2021	1.200,00
30/7/2021	1.655,80
30/9/2021	251,00
30/9/2021	250,00
31/8/2021	1.800,00
31/8/2021	150,00
6/5/2021	250,00
9/9/2021	150,00
23/3/2021	250,00
21/9/2021	602,00
29/7/2021	750,00

8.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.



8.2.2. **Responsável:** Bruno de Souza Ramalho.

8.2.2.1. **Conduta:** realizar movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, incluindo a inserção de comandos no Siset (Sistema de Segurança Tecnológica) no intuito de viabilizar a movimentação indevida de benefícios Sociais e favorecer terceiros, descumprindo deveres funcionais.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: a realização de movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, resultou em dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 79), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Bruno de Souza Ramalho - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 44582/2024 - Seproc (peça 83)

Data da Expedição: 4/10/2024

Data da Ciência: **não houve** (Número inexistente) (peça 86)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 80).

Comunicação: Ofício 44583/2024 - Seproc (peça 82)

Data da Expedição: 4/10/2024

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 85)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 80).

Comunicação: Ofício 44584/2024 - Seproc (peça 81)

Data da Expedição: 4/10/2024

Data da Ciência: **7/10/2024** (peça 84)

Nome Recebedor: **Marcia Dias**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 80).

Fim do prazo para a defesa: 22/10/2024

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 91), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Bruno de Souza Ramalho apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador ocorreu em 26/10/2021, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Bruno de Souza Ramalho, por meio do ofício acostado à peça 57, recebido em 8/4/2022, conforme AR (peça 58).

Valor de Constituição da TCE.

14. Verifica-se, ainda, que o valor original do débito, cujo fato gerador ocorreu após 1/1/2017, é de R\$ 146.956,95, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição.

15. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).

16. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

17. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

18. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

19. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

20. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

21. No caso concreto, a tabela a seguir apresenta o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) e os respectivos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva), segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
1	26/10/2021	Portaria 50329/2021 (peça 1)	Art. 4º inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	24/1/2021	Relatório de Sindicância da Caixa (peça 38)	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição principal. Marco inicial da prescrição intercorrente.
3	05/11/2021	Notificação de Arrolamento - Bruno de Souza Ramalho (peça 16)	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
4	26/01/2022	Notificação de decisão e	Art. 8º, § 1º	Interrupção da

		abertura de recurso - Bruno de Souza Ramalho (peça 50)		prescrição intercorrente
5	07/05/2024	Relatório de TCE (peça 67)	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção de ambas as prescrições
6	05/07/2024	Processo autuado no TCU	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção de ambas as prescrições
7	27/09/2024	Instrução inicial e pronunciamento da unidade técnica autorizando citação do responsável (peças 78-79)	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 1º	Interrupção de ambas as prescrições

22. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

23. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

24. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

25. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Bruno de Souza Ramalho

26. O responsável Bruno de Souza Ramalho apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida:

27. Argumento 1 e requerimentos finais (peça 88, p. 2-5):

27.1. A defesa alega que os fatos narrados na citação e detalhados no procedimento de tomada de contas especial, a despeito de serem graves, não estão devidamente apurados e concluídos.

27.2. Esclarece que há investigações conduzidas pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal - processo 5038183-57.2021.4.02.5001 - que se encontra suspenso porque o próprio Ministério Público Federal 'precisa melhor analisar' os fatos, posto que são demasiadamente complexos (peça 89).

27.3. Em decorrência desse fato, o *Parquet* Federal ainda não apresentou sua manifestação definitiva sobre os fatos, seja para requerer o arquivamento, seja para oferecer denúncia.

27.4. Alega que o fato de as investigações ainda não terem sido concluídas aponta para a inafastável conclusão de que Bruno é inocente das imputações que lhes são feitas. Acrescenta que os fatos ensejadores da instauração da tomada de contas envolveram outras pessoas, de sorte que, ainda que ele venha a ser declarado culpado o responsável pela justiça, seria preciso delimitar a participação e a responsabilidade de cada um dos envolvidos.



27.5. Por essas razões, a defesa contesta a cobrança imposta, requerendo, ao final, o arquivamento da tomada de contas especial e sem qualquer cobrança posterior pelos fatos discutidos.

28. Análise do argumento 1 e requerimentos finais:

28.1. Conforme a própria defesa traz ao conhecimento desta Corte, o processo 5038183-57.2021.4.02.5001 encontra-se no âmbito do Ministério Público Federal em fase de saneamento, não tendo sido, nem mesmo, oferecido denúncia ao judiciário, de modo que não há como recepcionar o argumento da defesa que, na essência, visa o arquivamento desta tomada de contas especial sem qualquer ônus a sua pessoa (peça 88, p. 4).

28.2. No mais, cabe assinalar que o princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU decida de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas, sem a necessária vinculação às eventuais manifestações judiciais, salvo sentença penal transitada em julgado que negue a existência do fato ou sua autoria (Acórdão 2.904/2014 - Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer). Enfim, a absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a inexistência do fato ou da autoria imputada. Se a absolvição for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade não é excluída (Acórdão 869/2020 - Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).

28.3. Dessa forma, a preliminar de arquivamento do processo de TCE, com base em argumento que suscite a existência de inquérito, ou processo em andamento ainda em saneamento no MPF, pendente de sentença ou decisão judicial definitiva, não prospera, devendo, portanto, ser rejeitada.

28.4. No mérito, segundo consta no relatório conclusivo da Caixa, no dia 22/10/2021 o empregado Bruno de Souza Ramalho - Matrícula 146.484-2, foi preso pela Polícia Federal no interior da Agência Ag. Enseada/ES (0168), quando realizava comandos irregulares no Siset (Sistema de Segurança Tecnológica), no intuito de viabilizar a movimentação indevida de benefícios sociais (peça 38, p. 5).

28.5. Durante os procedimentos de monitoramento do sistema Siset, constatou-se que a credencial C146484, vinculada ao empregado Bruno de Souza Ramalho, realizava diversos comandos de alteração de usuários e de liberação de dispositivo (smartphone/tablet), para um número expressivo de CPF's cujos titulares eram de unidades da federação distinta da região de lotação do arrolado; além disso, os supostos atendimentos ocorrerem em intervalos de tempo insuficientes para identificação do beneficiário, o que ensejou a comunicação à Delegacia de Polícia Federal.

28.6. Durante o interrogatório junto a Polícia Federal, o empregado confessou que realizava alterações no Sistema Siset sem que os reais titulares estivessem presentes e que a remuneração pelos seus serviços era de acordo com uma tabela fixada pelos contratantes, em torno de R\$ 12,50 e R\$ 25,50, a depender do saldo do benefício do auxílio emergencial que fosse sacado (v. peça 89, p. 247, que trata do processo judicial).

28.7. No levantamento dos comandos efetuados no sistema Siset, pela credencial C146484, vinculada ao arrolado Bruno de Souza Ramalho, no ano de 2021 (de janeiro a 22/outubro), constatou-se que o empregado fora responsável por 15.868 comandos para 2.168 CPFs distintos.

28.8. Passo seguinte, a Caixa constatou 250 registros de contestações de titulares dos CPFs que tiveram comandos realizados no sistema Siset pela credencial do arrolado, no período de jan/2021 a out/2021, totalizando R\$ 155.595,86 em transações (peça 38, p. 8).

28.9. A Caixa explicou que diante do volume expressivo de comandos realizados no Siset, em curto intervalo de tempo, a CECMI07 - Resposta a Incidentes de Segurança Cibernética, instalou na estação de trabalho do arrolado (ES0168ET503), o software de segurança corporativo CAIXA, denominado 'SCAPADM', no intuito de monitorar o equipamento usado pelo empregado. O software SCAPADM¹, após instalado, captura imagens das telas da estação de trabalho do

¹ Relatório SCAPADM peça 36

investigado, em tempo real e a medida em que é realizado algum comando, enviando tais arquivos para um ambiente custodiado e protegido contra perda, destruição e/ou adulteração - TE229 04 (peça 38, p. 9; peça 36).

28.10. Esclareceu, ainda, a Caixa, que a CECMI confirmou que no dia 22/10/2021 (data da prisão do empregado), os acessos ao Siset foram realizados pela credencial c146484, a partir do certificado digital do empregado Bruno de Souza Ramalho, e que o equipamento utilizado, no momento dos comandos era o de endereço lógico ES0168ET503, máquina essa de uso também do arrolado, conforme informações prestadas pela Gerente Geral da Ag. Enseada/ES (peça 4, p. 2; peça 38, p. 11).

28.11. Para dar solidez à evidência, a Caixa assinalou que em consulta a GEIPF02, a referida Gerência Nacional (ID: 10202; peça 15, p. 2), confirmou que o empregado Bruno de Souza Ramalho possuía apenas um único certificado digital, emitido em 18/09/2019.

28.12. Além disso, quanto à possibilidade de acesso de outros usuários ao equipamento utilizado pelo arrolado, a CECMI02 disponibilizou em 10/11/2021 relatório contendo todos os acessos de usuários no equipamento ES0168ET503 no mês de outubro/2021, no qual consta apenas a credencial do usuário vinculada ao empregado Bruno de Souza Ramalho (peça 29 e peça 38, p. 11).

28.13. Em resumo, segundo o relatório conclusivo da Caixa, o responsável efetuou a inserção de dados não fidedignos no sistema corporativos da empresa, Siset (Sistema de Segurança Tecnológica), no intuito de viabilizar a movimentação indevida de benefícios Sociais e favorecer terceiros. Os comandos realizados no sistema Siset permitiram que terceiros movimentassem indevidamente recursos oriundos de benefícios sociais, lesando a União, a Caixa e centenas de clientes (peça 38, p. 8).

28.14. Enfim, segundo o relatório conclusivo da Caixa, o ex-empregado descumpriu os seguintes normativos da empresa (peça 38, p. 19):

a) O arrolado realizou autorizações de dispositivos sem a presença dos respectivos titulares, violando os ditames do item 4.2.1 do CO020, versão 096 a 102 e item 4.4.1 do OR164, versão 021 a 23, que preveem a realização de entrevistas dos clientes e suas identificações, no referido procedimento:

CO020 versão 096 a 102 - Poupança Social Digital CAIXA - Apêndice C

4.2.1 Caso o cliente não tenha mensagem de aprovação nas validações automáticas realizadas pelo aplicativo CAIXA Tem e procure a agência, o empregado com função gerencial deve entrevistá-lo, preencher o MO38343, verificar se o cliente possui um smartphone e autorizar a movimentação da conta pelo aplicativo conforme os seguintes procedimentos:

- Identificar o cliente, utilizando o SICOD para validar o documento (CNH ou RG) apresentado;
- Após assegurar a identificação do cliente e digitalizar os documentos, acessar o link login.prd.caixa/seguranca/ opção Autorizar dispositivo e cadastrar o CPF do cliente;

OR164 versão 021 a 23- CAIXA TEM

4.4.1 A Agência recebe, identifica o cliente e realiza os procedimentos necessários para o bloqueio, desbloqueio ou regularização do cadastro do cliente no Login Único CAIXA(Siset/SSO) pelo endereço <https://login.prd.caixa/seguranca/>, conforme regras definidas no MN TE203, solicitando o perfil de acesso pelo acesso lógico para empregados com função -Sistema Siset, perfil, Siset-SET-SEGGERUSU.

4.4.1.1 Para tanto, ele pode consultar e/ou requerer quaisquer documentos, fontes de dados, fontes de referências, sistemas, pareceres e demais elementos adicionais que julgar convenientes para se assegurar da correta identificação do proponente, conforme previsto no MN CO020.

b) em que pese o arrolado atuar, apenas de forma esporádica (conforme relatada pela Gestora Geral da unidade), utilizou os recursos tecnológicos da CAIXA para realização de milhares de comandos no Siset, desempenhando atividade diversa às suas atribuições, violando assim, as disposições



abaixo:

TE 231 003 - USO ACEITÁVEL DE RECURSOS TECNOLÓGICOS

3.3 DIRETRIZES DE USO ACEITÁVEL

3.3.2 Os dispositivos fornecidos pela empresa somente devem ser utilizados pelos usuários CAIXA no desempenho de suas atividades laborais, independentemente do usuário ou dispositivo estarem no ambiente físico da organização.

3.4 PROIBIÇÕES

3.4.1.6 Efetuar, sem autorização, qualquer tipo de acesso, alteração ou exclusão de dados nos recursos computacionais pertencentes à CAIXA.

3.5 RESPONSABILIDADES

3.5.1.8 Responder administrativa, civil e criminalmente pelos danos causados em decorrência da não observância das regras de proteção da informação e dos recursos computacionais da rede corporativa.

3.5.1.9 Responsabilizar-se perante a CAIXA e terceiros por quaisquer prejuízos advindos da violação dos compromissos, deveres e proibições estabelecidas nesta norma.

3.5.1.10 Utilizar-se de todos os recursos, equipamentos e informações que lhe sejam confiados em razão do desempenho de sua atividade profissional de forma ética e em consonância com o Código de Ética - RH103, o Código de Conduta dos Empregados e Dirigentes - RH200, o Regulamento de Pessoal — RH053, e as normas de segurança estabelecidas pela CAIXA.

c) O conjunto probatório demonstrou que o arrolado realizou os comandos no Siset no intuito de favorecer indevidamente terceiros, violando assim os preceitos internos abaixo:

RH 200 005 - CÓDIGO DE

1.1.3 no exercício das atribuições profissionais, a conduta deve ser pautada por elevados padrões de ética, baseados no respeito, honestidade, compromisso, transparência e responsabilidade.

28.15. No Processo Disciplinar ES.0168.2021.C.500165 julgado definitivamente em 20/01/2022, por meio da Resolução CDR/BH - Turma 1 - 0005/2022 (peça 47), o então empregado Bruno Carvalho de Souza Ramalho recebeu a penalidade disciplinar de Rescisão do Contrato de Trabalho por Justa Causa, cumulada com imputação de responsabilidade civil no valor histórico de R\$ 155.595,86.

28.16. Nesse contexto, não há como acolher os argumentos da defesa, visto que estão bem caracterizadas as ações ilícitas do empregado Bruno Carvalho de Souza Ramalho que causaram prejuízos aos cofres da Caixa Econômica Federal, decorrentes das contestações dos clientes lesados (peças 33-35), danos esses consumados nas datas em que a empresa ressarcia os clientes titulares das contas invadidas (peças 31 e 68).

29. Dessa forma, da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.

30. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Bruno de Souza Ramalho, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

31. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da



atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

32. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do ‘erro grosseiro’ à ‘culpa grave’. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

33. Quanto ao alcance da expressão ‘erro grosseiro’, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar ‘o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio’ (Acórdão 2.012/2022 - Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

34. No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, decorrente de movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, incluindo a inserção de comandos no Siset (Sistema de Segurança Tecnológica) no intuito de viabilizar a movimentação indevida de benefícios Sociais e favorecer terceiros, configuram violação não só às regras legais [normas da Caixa mencionadas no item 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, impessoalidade e moralidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

35. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Bruno de Souza Ramalho, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

36. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.

37. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

38. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 77.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Bruno de Souza Ramalho (097.710.906-23);

b) . julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea d, da Lei 8.443/1992,



c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Bruno de Souza Ramalho (097.710.906-23), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Bruno de Souza Ramalho (097.710.906-23):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/10/2021	150,62
1/10/2021	162,22
1/10/2021	250,00
2/7/2021	757,00
2/7/2021	2.070,00
2/7/2021	2.200,00
3/2/2022	151,00
3/8/2021	1.550,00
3/9/2021	250,26
3/9/2021	152,00
3/12/2021	301,00
4/5/2021	1.500,75
4/6/2021	3.000,00
4/8/2021	1.050,00
4/8/2021	500,00
4/10/2021	1.510,00
4/10/2021	150,00
4/10/2021	752,69
4/10/2021	250,00
4/10/2021	600,00
4/10/2021	202,00
4/10/2021	252,96
4/11/2021	150,00
4/11/2021	252,10
5/8/2021	150,13
5/8/2021	1.800,00
5/8/2021	750,70
5/10/2021	1.100,00
5/11/2021	151,00
5/11/2021	1.100,00
6/4/2021	2.400,00
6/7/2021	1.104,00
6/8/2021	750,00
6/9/2021	1.006,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

6/10/2021	300,00
6/10/2021	1.430,00
7/7/2021	570,00
7/7/2021	500,00
7/10/2021	1.100,00
7/10/2021	153,00
7/10/2021	375,00
7/10/2021	1.110,00
8/9/2021	1.200,00
8/9/2021	1.000,00
8/10/2021	1.750,00
8/10/2021	903,72
8/10/2021	1.100,00
8/10/2021	1.100,00
8/10/2021	150,00
8/10/2021	150,00
9/6/2021	5.200,00
9/8/2021	500,00
9/8/2021	1.004,27
9/9/2021	2.571,57
9/11/2021	1.355,08
10/8/2021	450,00
10/9/2021	152,00
11/8/2021	450,00
11/10/2021	1.430,00
11/10/2021	302,00
11/10/2021	300,00
11/10/2021	150,59
11/10/2021	250,00
11/10/2021	1.500,00
11/10/2021	750,00
11/10/2021	452,00
12/8/2021	250,00
12/8/2021	151,00
12/8/2021	250,00
12/8/2021	752,00
12/8/2021	251,00
13/7/2021	900,00
13/8/2021	151,11
13/10/2021	1.350,00
13/10/2021	150,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

13/10/2021	905,00
13/10/2021	3.289,03
13/10/2021	150,00
13/10/2021	251,15
13/10/2021	300,00
13/10/2021	302,00
14/5/2021	460,00
14/7/2021	452,00
14/10/2021	450,46
14/10/2021	250,00
14/10/2021	151,00
14/10/2021	300,00
14/10/2021	303,07
14/10/2021	602,00
15/10/2021	500,12
15/10/2021	453,25
15/10/2021	150,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	1.100,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	600,00
15/10/2021	1.100,00
16/7/2021	250,00
16/9/2021	250,70
16/9/2021	509,00
16/9/2021	251,00
16/9/2021	750,00
16/9/2021	300,00
16/9/2021	1.900,00
16/9/2021	1.000,00
16/9/2021	150,00
16/9/2021	250,00
17/6/2021	1.552,00
17/6/2021	755,00
17/6/2021	3.010,00
17/8/2021	150,70
17/9/2021	150,00
17/9/2021	250,40
17/11/2021	500,00
17/11/2021	151,48


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

18/8/2021	500,00
18/10/2021	301,00
18/10/2021	1.200,00
18/10/2021	150,00
18/10/2021	375,00
18/11/2021	375,00
18/11/2021	1.126,49
19/8/2021	250,00
19/10/2021	500,00
19/10/2021	150,00
19/10/2021	150,00
19/10/2021	301,11
19/10/2021	250,00
20/4/2021	2.410,00
20/7/2021	250,00
20/7/2021	250,00
20/8/2021	150,00
20/10/2021	150,00
20/10/2021	252,00
21/6/2021	150,00
21/6/2021	375,55
21/6/2021	250,00
21/9/2021	151,72
21/9/2021	500,00
21/9/2021	150,00
21/9/2021	250,00
21/9/2021	302,22
21/9/2021	753,90
21/9/2021	750,00
21/9/2021	150,00
21/9/2021	150,00
21/10/2021	250,00
21/10/2021	99,00
22/1/2021	629,37
22/6/2021	596,00
22/9/2021	150,89
22/9/2021	150,00
22/9/2021	752,00
22/9/2021	150,00
22/9/2021	251,71
22/9/2021	150,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

22/9/2021	377,45
22/9/2021	151,20
22/10/2021	301,00
22/10/2021	150,00
22/10/2021	150,40
22/10/2021	250,00
23/6/2021	594,00
23/8/2021	1.160,00
23/8/2021	150,00
23/8/2021	250,18
23/9/2021	755,52
23/9/2021	252,00
23/9/2021	604,59
23/9/2021	500,00
23/11/2021	627,95
24/6/2021	300,00
24/8/2021	451,00
24/8/2021	1.003,28
24/8/2021	250,00
24/8/2021	150,00
24/8/2021	500,00
24/8/2021	504,00
24/8/2021	500,00
24/8/2021	250,00
24/8/2021	792,00
24/9/2021	451,19
24/9/2021	1.506,81
24/9/2021	752,69
24/9/2021	600,00
24/9/2021	300,48
24/9/2021	151,00
24/9/2021	500,00
25/8/2021	151,00
25/8/2021	450,00
25/8/2021	250,00
25/10/2021	150,00
25/10/2021	451,00
25/10/2021	1.100,00
26/7/2021	450,00
26/8/2021	355,00
26/8/2021	150,00



26/10/2021	250,00
26/10/2021	1.538,00
26/10/2021	150,00
26/10/2021	252,00
27/7/2021	450,00
27/7/2021	750,00
27/7/2021	302,00
27/8/2021	450,00
27/9/2021	301,00
27/9/2021	250,00
27/10/2021	1.504,35
28/4/2021	1.440,00
28/5/2021	840,00
28/7/2021	500,00
28/9/2021	2.398,99
28/9/2021	1.254,64
28/9/2021	150,02
28/9/2021	1.254,35
28/10/2021	251,00
29/7/2021	1.125,55
29/9/2021	150,42
29/10/2021	1.250,00
29/10/2021	549,00
30/4/2021	1.200,00
30/7/2021	1.655,80
30/9/2021	251,00
30/9/2021	250,00
31/8/2021	1.800,00
31/8/2021	150,00
6/5/2021	250,00
9/9/2021	150,00
23/3/2021	250,00
21/9/2021	602,00
29/7/2021	750,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 18/11/2024: R\$ 199.520,45.

c) aplicar ao responsável Bruno de Souza Ramalho (097.710.906-23), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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



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

f) informar à Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo/ES, à Caixa Econômica Federal, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo/ES que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor de Bruno de Souza Ramalho, empregado daquela empresa pública, em razão de desfalque de numerário da instituição, decorrente de movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas, incluindo a inserção de comandos no Sistema de Segurança Tecnológica (Siset) para viabilizar a movimentação indevida de benefícios sociais e favorecer terceiros, no âmbito da Agência Enseada/ES.

2. As irregularidades foram identificadas pelos gestores durante procedimentos de monitoramento do referido sistema, em que se constatou que a credencial vinculada ao responsável realizava diversos comandos de alteração de usuários e liberação de dispositivos (smartphone/tablet) para um número expressivo de CPFs cujos titulares pertenciam a unidades da federação distintas da região de lotação do empregado, em intervalos de tempo insuficientes para permitir a identificação do beneficiário. O fato foi comunicado à Polícia Federal.
3. Na fase interna da TCE, o tomador de contas concluiu (peça 67) que o prejuízo importava no valor original de R\$ 146.956,95, imputando a responsabilidade a Bruno de Souza Ramalho, na condição de gestor dos recursos. O Controle Interno anuiu a esse posicionamento (peças 71-73).
4. No âmbito do TCU, o responsável foi regularmente citado. Em sua defesa, alegou, em suma, que os fatos apurados ainda estão sob apuração judicial e envolvem outras pessoas, solicitando o arquivamento da TCE.
5. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em sua análise de mérito, concluiu pela rejeição das alegações de defesa do responsável e propôs julgar irregulares suas contas, com a imputação do débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
6. Corroboro as análises empreendidas pela unidade instrutora, as quais contaram com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, razão pela qual incorporo os fundamentos



apresentados às minhas razões de decidir.

7. O responsável não logrou trazer aos autos quaisquer justificativas para as irregularidades verificadas e sua responsabilidade encontra-se regularmente demonstrada pelo arcabouço probatório juntado ao processo.
8. Consta nos autos a confissão do responsável de que realizava alterações no Siset sem a presença dos reais titulares, sendo remunerado conforme uma tabela fixada, em torno de R\$ 12,50 e R\$ 25,50, a depender do saldo do benefício do auxílio emergencial que fosse sacado. Restou apurado que o responsável inseriu dados falsos no sistema com o objetivo de viabilizar a movimentação indevida de benefícios sociais, beneficiando terceiros e prejudicando a União, a Caixa e centenas de clientes. Conforme constatado, entre janeiro e outubro de 2021, foram realizados 15.868 comandos para 2.168 CPFs distintos. O responsável chegou a ser preso em flagrante pela Polícia Federal no interior da agência, quando realizava comandos irregulares no Siset.
9. Além disso, evidencia-se a demissão por justa causa do responsável, cumulada com a imputação de responsabilidade civil, além de investigação em andamento pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal (processo 5038183-57.2021.4.02.5001), atualmente em fase de saneamento.
10. Registro que a coexistência de processos investigativos em outras instâncias não retira a competência desta Corte de Contas para analisar a matéria, dado o princípio da independência das instâncias, que garante que o TCU possa decidir de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas, sem a necessária vinculação a eventuais manifestações judiciais. Ressalto que, embora se reconheça a possibilidade teórica de uma sentença penal transitada em julgado ter repercussão excepcional ao negar a existência do fato ou sua autoria, tal situação não se aplica ao presente caso, que, portanto, segue a regra geral.
11. Nesse cenário, exsurge o dever de julgar irregulares as contas do responsável, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa, que fixo no valor de R\$ 22.000,00, ante as circunstâncias do presente caso, com amparo nos arts. 19 e 57 da Lei Orgânica do TCU.
12. Adicionalmente, julgo que as ocorrências são graves o bastante para justificar a aplicação adicional da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (LOTUCU, art. 60).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 521/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.283/2024-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
 - 3.2. Responsável: Bruno de Souza Ramalho (097.710.906-23).
4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.



6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
 7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
 8. Representação legal: Arnon Arruda Simoes (184522/OAB-MG), representando Bruno de Souza Ramalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão de desfalque de numerário da instituição, decorrente de movimentações financeiras irregulares e/ou fraudulentas, incluindo a inserção de comandos no Sistema de Segurança Tecnológica (Siset) para viabilizar a movimentação indevida de benefícios sociais em favor de terceiros, no âmbito da Agência Enseada/ES.

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

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea d, e 19 da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Bruno de Souza Ramalho, condenando-o ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia à Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Débitos relacionados ao responsável Bruno de Souza Ramalho (097.710.906-

23):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/10/2021	150,62
1/10/2021	162,22
1/10/2021	250,00
2/7/2021	757,00
2/7/2021	2.070,00
2/7/2021	2.200,00
3/2/2022	151,00
3/8/2021	1.550,00
3/9/2021	250,26
3/9/2021	152,00
3/12/2021	301,00
4/5/2021	1.500,75
4/6/2021	3.000,00
4/8/2021	1.050,00
4/8/2021	500,00
4/10/2021	1.510,00
4/10/2021	150,00
4/10/2021	752,69



4/10/2021	250,00
4/10/2021	600,00
4/10/2021	202,00
4/10/2021	252,96
4/11/2021	150,00
4/11/2021	252,10
5/8/2021	150,13
5/8/2021	1.800,00
5/8/2021	750,70
5/10/2021	1.100,00
5/11/2021	151,00
5/11/2021	1.100,00
6/4/2021	2.400,00
6/7/2021	1.104,00
6/8/2021	750,00
6/9/2021	1.006,00
6/10/2021	300,00
6/10/2021	1.430,00
7/7/2021	570,00
7/7/2021	500,00
7/10/2021	1.100,00
7/10/2021	153,00
7/10/2021	375,00
7/10/2021	1.110,00
8/9/2021	1.200,00
8/9/2021	1.000,00
8/10/2021	1.750,00
8/10/2021	903,72
8/10/2021	1.100,00
8/10/2021	1.100,00
8/10/2021	150,00
8/10/2021	150,00
9/6/2021	5.200,00
9/8/2021	500,00



9/8/2021	1.004,27
9/9/2021	2.571,57
9/11/2021	1.355,08
10/8/2021	450,00
10/9/2021	152,00
11/8/2021	450,00
11/10/2021	1.430,00
11/10/2021	302,00
11/10/2021	300,00
11/10/2021	150,59
11/10/2021	250,00
11/10/2021	1.500,00
11/10/2021	750,00
11/10/2021	452,00
12/8/2021	250,00
12/8/2021	151,00
12/8/2021	250,00
12/8/2021	752,00
12/8/2021	251,00
13/7/2021	900,00
13/8/2021	151,11
13/10/2021	1.350,00
13/10/2021	150,00
13/10/2021	905,00
13/10/2021	3.289,03
13/10/2021	150,00
13/10/2021	251,15
13/10/2021	300,00
13/10/2021	302,00
14/5/2021	460,00
14/7/2021	452,00
14/10/2021	450,46
14/10/2021	250,00
14/10/2021	151,00



14/10/2021	300,00
14/10/2021	303,07
14/10/2021	602,00
15/10/2021	500,12
15/10/2021	453,25
15/10/2021	150,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	1.100,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	250,00
15/10/2021	600,00
15/10/2021	1.100,00
16/7/2021	250,00
16/9/2021	250,70
16/9/2021	509,00
16/9/2021	251,00
16/9/2021	750,00
16/9/2021	300,00
16/9/2021	1.900,00
16/9/2021	1.000,00
16/9/2021	150,00
16/9/2021	250,00
17/6/2021	1.552,00
17/6/2021	755,00
17/6/2021	3.010,00
17/8/2021	150,70
17/9/2021	150,00
17/9/2021	250,40
17/11/2021	500,00
17/11/2021	151,48
18/8/2021	500,00
18/10/2021	301,00
18/10/2021	1.200,00
18/10/2021	150,00



18/10/2021	375,00
18/11/2021	375,00
18/11/2021	1.126,49
19/8/2021	250,00
19/10/2021	500,00
19/10/2021	150,00
19/10/2021	150,00
19/10/2021	301,11
19/10/2021	250,00
20/4/2021	2.410,00
20/7/2021	250,00
20/7/2021	250,00
20/8/2021	150,00
20/10/2021	150,00
20/10/2021	252,00
21/6/2021	150,00
21/6/2021	375,55
21/6/2021	250,00
21/9/2021	151,72
21/9/2021	500,00
21/9/2021	150,00
21/9/2021	250,00
21/9/2021	302,22
21/9/2021	753,90
21/9/2021	750,00
21/9/2021	150,00
21/9/2021	150,00
21/10/2021	250,00
21/10/2021	99,00
22/1/2021	629,37
22/6/2021	596,00
22/9/2021	150,89
22/9/2021	150,00
22/9/2021	752,00



22/9/2021	150,00
22/9/2021	251,71
22/9/2021	150,00
22/9/2021	377,45
22/9/2021	151,20
22/10/2021	301,00
22/10/2021	150,00
22/10/2021	150,40
22/10/2021	250,00
23/6/2021	594,00
23/8/2021	1.160,00
23/8/2021	150,00
23/8/2021	250,18
23/9/2021	755,52
23/9/2021	252,00
23/9/2021	604,59
23/9/2021	500,00
23/11/2021	627,95
24/6/2021	300,00
24/8/2021	451,00
24/8/2021	1.003,28
24/8/2021	250,00
24/8/2021	150,00
24/8/2021	500,00
24/8/2021	504,00
24/8/2021	500,00
24/8/2021	250,00
24/8/2021	792,00
24/9/2021	451,19
24/9/2021	1.506,81
24/9/2021	752,69
24/9/2021	600,00
24/9/2021	300,48
24/9/2021	151,00



24/9/2021	500,00
25/8/2021	151,00
25/8/2021	450,00
25/8/2021	250,00
25/10/2021	150,00
25/10/2021	451,00
25/10/2021	1.100,00
26/7/2021	450,00
26/8/2021	355,00
26/8/2021	150,00
26/10/2021	250,00
26/10/2021	1.538,00
26/10/2021	150,00
26/10/2021	252,00
27/7/2021	450,00
27/7/2021	750,00
27/7/2021	302,00
27/8/2021	450,00
27/9/2021	301,00
27/9/2021	250,00
27/10/2021	1.504,35
28/4/2021	1.440,00
28/5/2021	840,00
28/7/2021	500,00
28/9/2021	2.398,99
28/9/2021	1.254,64
28/9/2021	150,02
28/9/2021	1.254,35
28/10/2021	251,00
29/7/2021	1.125,55
29/9/2021	150,42
29/10/2021	1.250,00
29/10/2021	549,00
30/4/2021	1.200,00



30/7/2021	1.655,80
30/9/2021	251,00
30/9/2021	250,00
31/8/2021	1.800,00
31/8/2021	150,00
6/5/2021	250,00
9/9/2021	150,00
23/3/2021	250,00
21/9/2021	602,00
29/7/2021	750,00

9.2. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Bruno de Souza Ramalho multa no valor de R\$ 22.000,00 (vinte e dois mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.3. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal os devidos acréscimos legais, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.4. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, considerar grave a infração cometida por Bruno de Souza Ramalho, inabilitando-o, pelo prazo de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

9.6. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo/ES, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.7. dar ciência deste acórdão à Caixa Econômica Federal e ao responsável.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0521-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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

GRUPO II – CLASSE V – tagColegiado
TC 006.626/2024-6

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO SOBRE AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS RELACIONADAS AOS CONTRATOS DE CONCESSÕES FERROVIÁRIAS COM PRAZO DE VIGÊNCIA PRÓXIMO DO FIM. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO DAS AÇÕES, NA INSTITUCIONALIZAÇÃO E NO PROCESSO DECISÓRIO. LACUNAS ACERCA DA DESTINAÇÃO DE TRECHOS INOPERANTES. RISCO MORAL DE RENOVAÇÃO COM CONCESSIONÁRIAS INADIMPLENTES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento, com o objetivo de verificar a condução das ações governamentais relacionadas aos contratos de concessões ferroviárias com prazo de vigência próximo do fim.

2. Transcrevo, com os devidos ajustes, o Relatório de Acompanhamento da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 75-77):

“INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação que originou o trabalho

1. *Tratou-se de proposta de fiscalização do tipo acompanhamento, encaminhada pela AudPortoFerrovia – Unidade de Auditoria especializada em infraestrutura portuária e ferroviária, com o objetivo de acompanhar as ações governamentais relacionadas aos contratos de concessões ferroviárias com prazo de vigência próximo do fim, a qual a SecexInfra encaminhou ao gabinete do Relator, Ministro Jorge Oliveira, para que, deliberasse sobre a realização da fiscalização proposta (TC 002.749/2024-6, peças 2 e 3).*

2. Tendo em vista que a proposta estava em conformidade com as orientações contidas na Resolução-TCU 308/2019, c/c a Portaria-Segecex 14/2014, de 29/10/2014; e considerando sua relevância, materialidade do serviço público de exploração das ferrovias próximas ao termo contratual, o risco de paralização desses serviços e o benefício potencial, o Ministro Relator autorizou a realização desta ação de controle por meio de Despacho de 1/3/2024 (TC 002.749/2024-6, peça 4). Assim, foi criado o presente processo de acompanhamento, TC 006.626/2024-6.
- 1.2 **Por que acompanhar os contratos de concessões ferroviárias com prazo de vigência próximo do fim?**
3. **O Governo Federal concedeu os serviços públicos de transporte ferroviário de carga à iniciativa privada**, por meio das concessões realizadas entre 1996 e 1998, resultando em contratos assinados junto às empresas privadas (concessionárias), por um período de 30 anos, prorrogáveis por mais 30 anos.
4. Alguns desses contratos, a exemplo da Ferrovia Malha Paulista, Estrada de Ferro Carajás, Estrada de Ferro Vitória a Minas e MRS Logística optaram por uma prorrogação antecipada já firmada com o poder concedente. **Os demais contratos, apesar de estarem com prazo de vigência previsto para encerrar nos próximos anos, ainda não possuem uma definição relacionada ao seu futuro**, podendo prejudicar a operação ferroviária em malhas relevantes no setor, que juntas representam mais de 15 mil quilômetros, são elas: Malha Sul, Centro-Atlântica (FCA), Transnordestina, Malha Oeste e Tereza Cristina.
5. **Há uma urgência pela designação de diretrizes a respeito do futuro desses contratos tendo em vista a proximidade de seus encerramentos** e o extenso processo a ser seguido, que envolve a realização de estudos para subsidiar a tomada de decisão pelo Poder Público, seja pela prorrogação, pela licitação ou relicitação dos trechos, além da submissão à audiência e encaminhamento para o TCU.
6. **Ademais, há um grande volume de recursos referentes a passivos desses contratos**, principalmente relacionados a trechos abandonados e descumprimento de obrigações contratuais, que devem ser discutidos quando da definição sobre a prorrogação ou licitação das malhas. Essas definições impactam diretamente o futuro do setor logístico nacional, em especial o ferroviário.
7. **Um processo decisório com embasamento técnico e transparência é essencial para uma decisão que irá impactar o setor por décadas**. Para tanto é necessária uma governança na elaboração e implementação da política pública, com articulação e estabelecimento de competências entre os envolvidos institucionalizados, bem como o desenvolvimento do gerenciamento dos riscos inerentes às decisões já tomadas e às futuras.
8. **O presente acompanhamento pode induzir um adequado processo decisório, com vistas ao desenvolvimento do setor**, além de contribuir com o objetivo do governo em retomar o projeto de integração nacional por estradas de ferro, considerado como fundamental para equilibrar a matriz nacional de transportes e garantir mais possibilidades de desenvolvimento e de promoção do bem-estar para a população.
9. **Ainda, este Racom está alinhado com o Planejamento Estratégico do TCU vigente** para o período de 2023 a 2028, mais particularmente com o objetivo estratégico de contribuir para a efetividade das políticas públicas. Além de estar alinhado com a Lista de Alto Risco publicada pelo Tribunal em 2022, que indica fragilidades na integração e utilização de modais mais eficientes na matriz de transportes.
- 1.3 **Objetivo e escopo da fiscalização**
10. **O objetivo da fiscalização é contribuir para a eficiência da política pública relativa à continuidade da prestação de serviços ferroviários**, por intermédio da verificação da existência e do nível de avanço dos processos de licitação, relicitação ou prorrogação contratual, bem como da indução de formulação de políticas do setor em tempo hábil que proporcione qualidade às tratativas e contratos que vierem a ser firmados com as concessionárias. Para tanto, formulou-se a seguinte questão de fiscalização:
11. Quais são as providências que estão sendo tomadas pelos agentes públicos responsáveis para que as concessões com prazo contratual próximo ao vencimento sejam renovadas, licitadas e/ou relicitadas de modo a evitar a descontinuidade dos serviços ferroviários?
12. **Não fazem parte do escopo deste trabalho** as malhas já renovadas e suas respectivas repactuações atuais (Rumo Malha Paulista, MRS Logística, Estrada de Ferro Vitória-Minas e Estrada de Ferro Carajás), bem como a análise das novas diretrizes governamentais referentes à prorrogação antecipada de contratos de concessão do setor ferroviário (Portaria nº 532, de 5 de junho de 2024 que estabelece diretrizes para a prorrogação antecipada das concessões de serviço público de transporte ferroviário).



1.4 **Como o trabalho foi realizado (metodologia)**

13. **As fiscalizações do TCU envolvem etapas bem definidas e observam às normas de auditoria para entregar mais valor à sociedade.** Neste trabalho, os auditores seguiram a legislação, as Normas de Auditoria (NAT), o Manual de Acompanhamento e o Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU. Para facilitar o entendimento, os procedimentos das três etapas da fiscalização (Planejamento, Execução e Relatório) serão resumidos a seguir.
14. Na primeira etapa, a equipe realizou pesquisas na legislação, nas referências técnicas pertinentes ao setor e nas páginas eletrônicas das entidades envolvidas. Paralelamente, acompanhou as notícias em mídia especializada no setor de infraestrutura de transportes, bem como solicitou informações aos gestores por meio de ofícios e reuniões para definir as questões de fiscalização.
15. **Na segunda etapa, fase de execução, a equipe respondeu às questões de fiscalização.** Esse processo foi realizado por meio de entrevistas semiestruturadas, envio de ofício de requisição e análise documental. Em essência, os auditores compararam a situação encontrada com os critérios estabelecidos em normativos e melhores práticas.
16. **Na terceira etapa, as constatações foram consolidadas no presente relatório.** A equipe buscou escrever este documento em linguagem simples e didática. Trechos em negrito, figuras e fotografias foram usados para facilitar o entendimento das principais mensagens. O objetivo foi tornar as constatações da fiscalização mais acessíveis à população e, assim, incentivar o controle social. Essa abordagem está em sintonia com a Lei 13.460/2017, artigo 5º, inciso XIV, que determina que os agentes públicos devem empregar uma linguagem simples e de fácil entendimento.

1.5 **Limitações inerentes à fiscalização**

17. Não foram impostas limitações aos procedimentos e exames técnicos empreendidos pela equipe de fiscalização.

1.6 **Volume de recursos fiscalizados**

18. A mensuração do volume de recursos fiscalizados (VRF) não se aplica a este trabalho de acordo com o art. 1º, § 1º, da Portaria TCU 222/2003.

1.7 **Benefícios estimados da fiscalização**

19. Espera-se com esse trabalho contribuir para a continuidade e adequabilidade da prestação do serviço ferroviário, bem como para o aprimoramento do setor, com impactos positivos para os usuários de transporte de carga e concessionários. Além disso, almeja-se que sejam dadas soluções tempestivas e com qualidade suficiente para os contratos de concessões ferroviárias que estão próximos do fim de sua vigência.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1 **Ferrovia Centro-Atlântica – FCA**

20. **A FCA é detentora da maior malha federal concessionada com 7.857 km de extensão de linhas ferroviárias em bitola métrica.** Sua área de atuação compreende os estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Goiás, Bahia, Sergipe e o Distrito Federal. Além disso, possui pontos de conexão com a Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM), a MRS Logística (MRS), Rumo Malha Paulista (RMP) e Ferrovia Transnordestina Logística (FTL). As principais mercadorias movimentadas em 2022 foram: soja, minério de ferro, açúcar, calcário siderúrgico, milho, bauxita e farelo de soja (PPI, acessado em 5/6/2024).
21. O Governo Federal concedeu a prestação de serviços públicos de transporte ferroviário de cargas à iniciativa privada na década de 1990. A FCA obteve a concessão da Malha Centro-Leste, pertencente à então estatal Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA), mediante assinatura do contrato em 28/8/1996, cujo encerramento se dará em 31/8/2026.
22. **A concessionária entrou com pedido de prorrogação antecipada em 5/11/2015, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Lei 13.448/2017, o que levou, posteriormente, à sua qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em 7/3/2017.** Caso a prorrogação seja concedida, a vigência da concessão passaria a ser até 31/8/2056.

23. **A ANTT realizou a Audiência Pública 12/2020 em 6/1/2021** com o objetivo de colher subsídios para aprimoramento dos Estudos Técnicos e Documentos Jurídicos (minuta de Termo Aditivo) da prorrogação antecipada do contrato de concessão da FCA. Entretanto, após a posse da nova estrutura administrativa do governo federal em 2023, as diretrizes de investimento de contrapartida à prorrogação antecipada da FCA foram objeto de renegociação e, em outubro de 2023, o processo de reabertura da audiência pública foi sobrestado para reanálise das diretrizes afetas às prorrogações antecipadas. Assim, aguarda-se definição do MT para reabrir a referida Audiência Pública com a incorporação das novas orientações (peça 24).

24. **A Agência identificou inadimplementos graves no contrato de concessão da FCA** como a desativação de trechos ferroviários, com o consequente abandono das atividades de manutenção e conservação dos bens vinculados à concessão, demonstrando, dentre outras implicações, a descontinuidade da prestação do serviço concedido, como ilustrado a seguir:

Figura 1. Retirada de material da linha caracterizando abandono do patrimônio associado a falta de zelo pela integridade da via permanente.

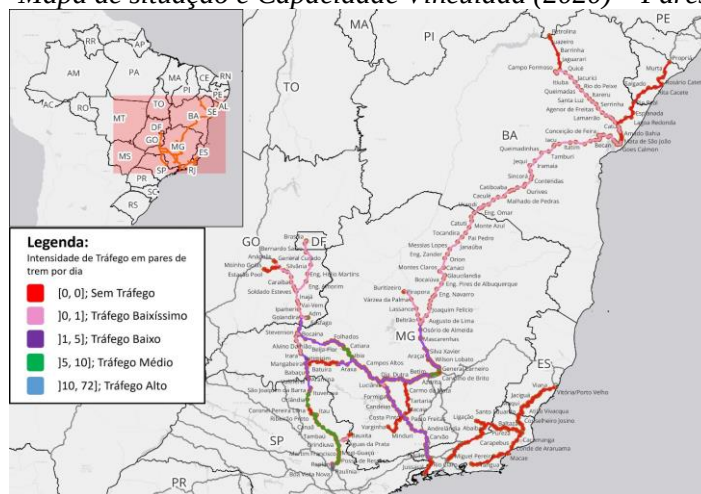


Fonte: Anexo 1555939 - SEI 50500.304616/2018-21 – Inspeção técnica de Via Permanente realizada em 11/2018 no trecho entre as Estações Ferroviárias de Visconde de Itaboraí e Argolas em Vila Velha/ES.

25. **Com o objetivo de detalhar os descumprimentos legais e contratuais**, bem como fixar prazos para a correção, a ANTT chegou a instaurar processo específico autorizado por meio da Deliberação nº 244, em 27/7/2021. Tal procedimento está previsto no §3º do art. 38 da Lei 8.987/1995 e trata-se de um último recurso a ser utilizado pela Agência antes de instaurar processo de caducidade. Segundo informações da ANTT, atualmente o citado processo administrativo encontra-se aberto e com prazos vigentes para correção dos pontos constantes da citada deliberação.

O mapa abaixo apresenta dados de intensidade de tráfego para a FCA no ano de 2020.

Figura 2. FCA – Mapa de situação e Capacidade Vinculada (2020) – Pares de trem por dia.



Fonte: Confecção própria a partir de dados da declaração de rede da ANTT.

A tabela a seguir apresenta o histórico do cumprimento das metas de produção e segurança da Concessionária.

Figura 3. FCA - Histórico de cumprimento das metas de produção e segurança.

FCA				
Ano	Produção	Segurança	Ano	Segurança
2002	***	***	2013	Aplicação de Penalidade
2003	Aplicação de Penalidade	Sim	2014	Aplicação de Penalidade
2004	Sim	Sim	2015	Aplicação de Penalidade
2005	Sim	Sim	2016	Aplicação de Penalidade
2006	Sim	Sim	2017	Aplicação de Penalidade
2007	Aplicação de Penalidade	Sim	2018	Sim
2008	Sim	Sim	2019	Em apuração
2009	Sim	Sim	2020	Aplicação de Penalidade
2010	Sim	Sim	2021	Em apuração
2011	Aplicação de Penalidade	Sim	2022	Dados em Consolidação
2012	Aplicação de Penalidade	Sim		Dados em Consolidação

Legenda	
Sim	Meta alcançada ou justificativa acatada
Aplicação de Penalidade	Meta não alcançada e penalidade aplicada
Em apuração	Meta não alcançada. Apuração de cometimento de infração
Dados em Consolidação	Dados de produção de transporte e acidentes em consolidação no sistema
***	Não está sob regime de apuração de meta de produção e segurança

Fonte: Anuário Estatístico disponibilizado pela ANTT (link, acessado em 05/06/2024).

26. Atualmente, no âmbito da AudPortoFerrovia, está aberto o processo relacionado à prorrogação antecipada da FCA, de relatoria do Min. Vital do Rêgo. O TC 006.155/2021-9 é do tipo Desestatização e foi instaurado em decorrência do envio do Extrato de Planejamento da Desestatização pelo então Ministério da Infraestrutura (Minfra), em 8/2/2021, e desde então aguarda o envio dos estudos definitivos da concessão para análise.

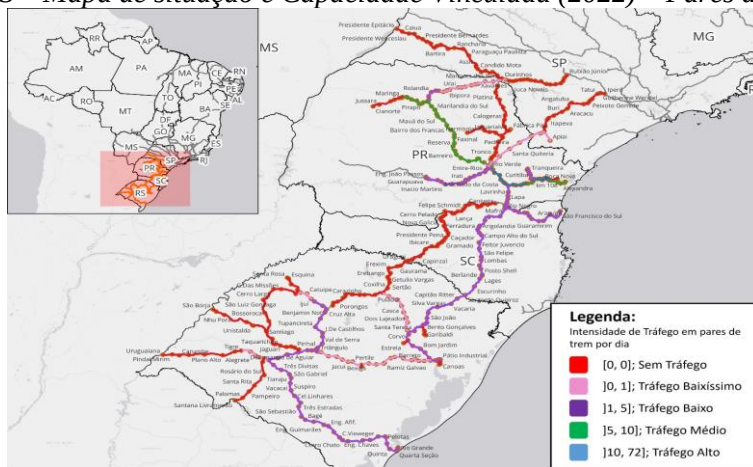
2.2 Rumo Malha Sul – RMS

27. A RMS, com uma extensão total de 7.228 km em bitola estreita, opera nas regiões dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e parte de São Paulo. A empresa possui pontos de conexão estratégicos com outras ferrovias, incluindo a Rumo Malha Oeste (RMO), e a Ferroeste, localizada no Paraná. Além disso, mantém pontos de intercâmbio com duas ferrovias estrangeiras: a Administración de Ferrocarriles del Estado – AFE, do Uruguai, com a qual se conecta em Santana do Livramento (RS), e a Ferrocarril Mesopotámico General Urquiza, da Argentina, acessível a partir de Uruguaiana (RS). Os principais produtos transportados atualmente são açúcar, milho, soja e óleo diesel.

28. A Ferrovia Sul Atlântico S.A. obteve a concessão da Malha Sul, anteriormente pertencente à RFFSA, mediante assinatura do contrato em 27/2/1997, cujo encerramento se dará em 1/3/2027.

29. Após uma alteração em seu Estatuto Social, a empresa passou a se chamar ALL – América Latina Logística S.A. A partir de 2015, como resultado de um processo de fusão com a Rumo Logística, passou a ser controlada pela Rumo, empresa que também detém as concessões das Malhas Oeste, Paulista, Central e Norte, e passou a ser denominada Rumo Malha Sul.
30. A **prorrogação antecipada do contrato de concessão da Malha Sul foi qualificada no PPI em 2/12/2020**. Em 7/6/2023, a Rumo protocolou na ANTT o conjunto de estudos referentes à prorrogação antecipada, que constatou a insuficiência de informações apresentadas, solicitando, em 23/8/2023, a complementação das informações para viabilizar a realização da análise. No entanto, a Concessionária não apresentou a documentação em tempo hábil, restando pendente, até a data da manifestação da Agência no âmbito desta fiscalização (9/4/2024), a remessa dessas informações.
31. **Com relação à fiscalização da ANTT, foram identificados inadimplementos graves no contrato de concessão da RMS.** Inúmeras determinações foram feitas ao longo dos anos e vários processos administrativos sancionadores foram instaurados pela Agência. Apesar disso, a Concessionária seguiu descumprindo reiteradamente suas obrigações contratuais, causando graves prejuízos à União e à sociedade.
32. A Agência publicou a Deliberação nº 477, de 24/11/2020, autorizando a instauração de processo específico com o objetivo de detalhar os descumprimentos legais e contratuais, assim como fixar prazos para a correção. Tal procedimento está previsto no §3º do art. 38 da Lei 8.987/1995 e trata-se de um último recurso a ser utilizado pela ANTT antes de instaurar processo de caducidade. Segundo informações da ANTT, atualmente o citado processo administrativo encontra-se aberto e com prazos vigentes para correção dos pontos constantes da citada deliberação.
33. O mapa abaixo apresenta dados de intensidade de tráfego para a Malha Sul no ano de 2022.

Figura 4. RMS – Mapa de situação e Capacidade Vinculada (2022) – Pares de trem por dia.



Fonte: Confecção própria a partir de dados da declaração de rede da ANTT.

34. A tabela a seguir, retirada do anuário estatístico disponibilizado pela ANTT, apresenta o histórico do cumprimento das metas de produção e segurança da Concessionária.

Figura 5. RMS - Histórico de cumprimento das metas de produção e segurança.

RMS					
Ano	Produção	Segurança	Ano	Produção	Segurança
2002	Sim	Sim	2013	Sim	Sim
2003	Sim	Sim	2014	Sim	Sim
2004	Sim	Sim	2015	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade
2005	Sim	Sim	2016	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade
2006	Sim	Sim	2017	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade
2007	Sim	Sim	2018	Sim	Sim
2008	Aplicação de Penalidade	Sim	2019	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade
2009	Sim	Sim	2020	Aplicação de Penalidade	Sim
2010	Sim	Sim	2021	Em apuração	Em apuração
2011	Sim	Sim	2022	Dados em Consolidação	Dados em Consolidação
2012	Sim	Sim			

Legenda	
Sim	Meta alcançada ou justificativa acatada
Aplicação de Penalidade	Meta não alcançada e penalidade aplicada
Em apuração	Meta não alcançada. Apuração de cometimento de infração
Dados em Consolidação	Dados de produção de transporte e acidentes em consolidação no sistema
***	Não está sob regime de apuração de meta de produção e segurança
Fonte: SAFF	

Fonte: Anuário Estatístico disponibilizado pela ANTT (link, acessado em 5/6/2024).

35. Atualmente, no que concerne a AudPortoFerrovia, figuram dois processos envolvendo à Rumo Malha Sul. Encontra-se sobrestado o TC 006.261/2022-1, processo relacionado à tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 609/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Antônio Anastasia, que apreciou denúncia acerca de irregularidades relacionadas à dilapidação de bens e à invasão de faixas de domínio da União, concedidos à empresa Rumo S.A. para exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga.
36. O TC 000.855/2023-5, por sua vez, trata da discussão, no âmbito da SecexConsenso, do processo de devolução do trecho ferroviário Presidente Prudente/SP – Presidente Epitácio/SP e a respectiva metodologia de cálculo de passivos para fins de indenização à União pela concessionária. O referido processo originou o Acórdão 857/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.
- 2.3 Rumo Malha Oeste – RMO**
37. A RMO, com uma extensão total de 1.973 km em bitola métrica, opera nas regiões dos Estados Mato Grosso do Sul e São Paulo. A empresa possui pontos de conexão estratégicos com outras ferrovias, incluindo a RMS e RMP. Além disso, mantém pontos de intercâmbio com a Empresa Ferroviária Oriental, da Bolívia. Atualmente, o minério de ferro é praticamente o único produto transportado nesta malha, com uma fatia ínfima de produtos siderúrgicos e celulose.
38. A Ferrovia Novoeste S.A. obteve a concessão da Malha Oeste, pertencente à RFFSA, mediante assinatura do contrato em 27/6/1996, cujo encerramento se dará em 27/06/2026.
39. Após uma alteração em seu Estatuto Social, a empresa passou a se chamar ALL – América Latina Logística Malha Oeste S.A. A partir de 2015, em decorrência da fusão com a Rumo Logística, a empresa passou a ser controlada pela Rumo, que também detém as concessões das Malhas Paulista, Norte, Central e Sul, passando a denominar-se Rumo Malha Oeste.
40. Em 21/7/2020, a RMO apresentou à ANTT pedido de Devolução e Relicitação da malha ferroviária. O pedido encontra amparo na Lei 13.448/2017, que estabeleceu diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de concessão, e no Decreto 9.957/2019, que regulamentou o procedimento aplicável. Na sequência, em 2/12/2020, o empreendimento foi qualificado no PPI para fins de relicitação.
41. A ANTT abriu a Audiência Pública 05/2023, em 10/4/2023, com o objetivo de colher subsídios para aprimoramento dos Estudos Técnicos e Documentos Jurídicos (minuta de Termo Aditivo) da concessão da Malha Oeste.
42. A Agência consolidou as contribuições apresentadas, mas, o processo de relicitação possui pontos delicados a serem objeto de decisão de política pública, razão pela qual a Audiência Pública não foi finalizada. Por isso, o escopo do projeto e o formato do estudo estão sendo reconsiderados a fim de incorporar as contribuições técnicas e apresentar atratividade ao mercado.(peça 24).

43. **Com relação à fiscalização da ANTT, foram identificados inadimplementos graves no contrato de concessão da RMO.** Após descumprimentos legais e contratuais por parte da Concessionária, em 21/1/2020, por meio da autorização da Deliberação nº 38, a ANTT instaurou processo de caducidade da concessão da RMO, processo esse que atualmente encontra-se sobrestado em função da superveniência da qualificação do empreendimento pelo PPI para fins de relicitação.

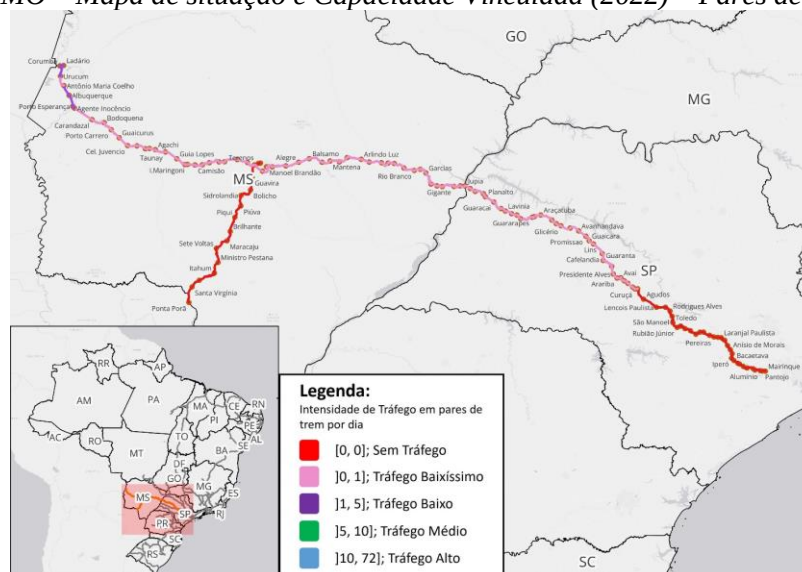
44.

Figura 6. Despejo de lixo doméstico na faixa de domínio.



Fonte: Relatório de Inspeção Técnica Programada Mairinque-Bauru fev/2020.

45. O mapa abaixo apresenta dados de intensidade de tráfego para a Malha Oeste no ano de 2022. Figura 7. RMO – Mapa de situação e Capacidade Vinculada (2022) – Pares de trem por dia.



Fonte: Confecção própria a partir de dados da declaração de rede da ANTT (link).

46. A tabela a seguir, retirada do anuário estatístico disponibilizado pela ANTT, apresenta o histórico do cumprimento das metas de produção e segurança da Concessionária.

Figura 8. RMO - Histórico de cumprimento das metas de produção e segurança.

RMO					
Ano	Produção	Segurança	Ano	Produção	Segurança
2002	***	***	2013	Aplicação de Penalidade	Sim
2003	***	***	2014	Sim	Sim
2004	***	***	2015	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade
2005	Sim	Sim	2016	Aplicação de Penalidade	Sim
2006	Sim	Sim	2017	Aplicação de Penalidade	Sim
2007	Sim	Sim	2018	Sim	Sim
2008	Sim	Sim	2019	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade
2009	Sim	Sim	2020	Aplicação de Penalidade	Sim
2010	Sim	Sim	2021	Em apuração	Sim
2011	Sim	Sim	2022	Dados em Consolidação	Dados em Consolidação
2012	Sim	Sim			

Legenda	
Sim	Meta alcançada ou justificativa acatada
Aplicação de Penalidade	Meta não alcançada e penalidade aplicada
Em apuração	Meta não alcançada. Apuração de cometimento de infração
Dados em Consolidação	Dados de produção de transporte e acidentes em consolidação no sistema
***	Não está sob regime de apuração de meta de produção e segurança
Fonte: SAFF	

Fonte: Anuário Estatístico disponibilizado pela ANTT (link, acessado em 05/06/2024).

47. Atualmente, no âmbito da AudPortoFerrovia, está aberto o processo de acompanhamento da relicitação da Rumo Malha Oeste, o TC 009.697/2023-3, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.
- 2.4 Ferrovia Transnordestina Logística – FTL**
48. Com extensão total de 4.295 km em bitola métrica, a Malha Nordeste também foi concedida na década de 1990. Sua área de atuação compreende os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas, mas a linha ferroviária em operação atualmente conta apenas com 1.237 km, que liga os portos de Itaqui (São Luís/MA), Pecém (São Gonçalo do Amarante/CE) e Mucuripe (Fortaleza/CE). As principais cargas movimentadas em 2023 foram celulose, combustíveis, cimento e clínquer (FTL - CSN, acesso em 24/4/2024).
49. A Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN) obteve a concessão da respectiva malha por intermédio da assinatura do contrato em 31/12/1997. Em 2005, a CFN e a União firmaram o “Protocolo de Intenções”, prevendo a realização do projeto “Nova Transnordestina”, e em 2008 a CFN passou a se chamar Transnordestina Logística S.A. (TLSA).
50. A Resolução-ANTT 4.042/2013 autorizou a cisão da concessão da Malha Nordeste, que por meio de termo aditivo ao contrato dividiu os trechos originalmente previstos nas Malhas I e II, definindo-se os grupos controladores de cada malha. Para a Malha I, permaneceu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Taquari Participações como controladores; e para a Malha II, a CSN, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), a então Valec Engenharia, Construção e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
51. A cisão de uma parcela do capital social da TLSA formou nova concessionária, a Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL), responsável pelos serviços correspondentes à Malha I, disciplinados pelo contrato original. Em 22/1/2014, foi firmado novo contrato, entre a ANTT e a TLSA, concedendo a exploração dos trechos correspondentes à Malha II. Portanto, o contrato de concessão da FTL é distinto do contrato da TLSA, sendo que o primeiro vence em 31/12/2027, enquanto o segundo vence em 31/12/2057.
52. A título de ilustração, o mapa abaixo demonstra o traçado da Malha I, após a cisão do contrato original da Malha Nordeste:

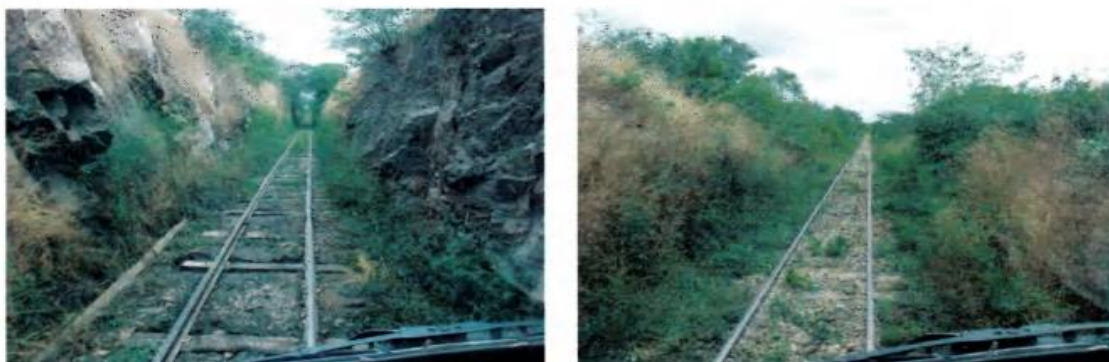
Figura 9. FTL – Traçado da malha I após a cisão do contrato original da Malha Nordeste.



Fonte: ANTT, Processo nº 50501.307239/2018-72.

53. **Em 2016, o MPTCU apresentou representação, com proposta de medida cautelar, acerca de indícios de irregularidades graves cometidas pela ANTT pela prática de atos e procedimentos que resultaram na celebração de contrato com a TLSA para a construção, sem licitação prévia, da ferrovia Transnordestina.**
54. **Como resultado, o TCU determinou a suspensão de destinação de recursos públicos, a qualquer título, para as obras de construção da ferrovia Nova Transnordestina (Malha II) ou para a respectiva concessionária (Acórdão 67/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar).**
55. **Além disso, inspeções realizadas pela Agência detectaram várias inconformidades contratuais nas malhas concedidas, entre elas as condições insatisfatórias da via permanente, que refletiam negativamente na capacidade operacional das malhas, prejudicando a prestação eficiente e o avanço do serviço público de transporte de cargas, como observado em trecho da FTL:**

Figura 10. FTL – Grave deficiência na drenagem (esq.) e lastro gravemente contaminado (dir.).



Fonte: Anexo 0566355 SEI 50501.307239/2018-72 Relatório de Inspeção Programada jun/2018 Trecho Caucaia/CE e Teresina/PI e Variante de cargas Aracapé-Caucaia (p. 194).

56. **Após essas constatações, a ANTT propôs à União a declaração da caducidade do contrato de concessão da FTL, por meio da Deliberação-ANTT nº 947, de 22/10/2019, bem como da TLSA, mediante Deliberação nº 126, de 10/3/2020.**

57. **Quanto à caducidade da TLSA, o então Ministério da Infraestrutura (Minfra) foi contrário.** Baseou-se nas conclusões de estudos realizados por empresa de consultoria, que defendeu a viabilidade do projeto com a condição de cindir a malha, sendo o trecho entre **Salgueiro/PE** e **Suaape/PE** revertido à União.
58. **Em 2022, decisão do TCU tornou possível a retomada gradual de aportes públicos na construção da Ferrovia Nova Transnordestina** por meio dos bancos estatais, em contrapartida estabeleceu condições, a exemplo de estabelecimento de novo cronograma para as obras (Acórdão 1.708/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar).
59. Considerando a proposta de caducidade do contrato da FTL, tendo em vista, também, que ambas as concessionárias têm como acionista a CSN, uma das diretrizes estabelecidas pelo então Ministério da Infraestrutura (Minfra) para atender as deliberações do TCU foi de que o pagamento de eventual indenização à TLSA, em decorrência da reversão à União do trecho Salgueiro-Suaape, somente seria realizado após o encontro de contas entre haveres e deveres decorrentes dos contratos de concessão da TLSA e FTL.
60. Mais tarde, o Acórdão 2.769/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, manteve a proibição de destinação de recursos federais, originários da Valec S.A. (atual Infra S.A.) ou do Orçamento Geral da União (OGU), para as obras previstas no contrato de concessão firmado com a TLSA, até a conclusão do encontro de contas, em que se apurem e restitua aos cofres credores eventuais prejuízos causados pela concessionária e pela FTL.
61. Apesar desse contexto, a FTL protocolou, em 14/7/2022, na ANTT pedido para prorrogação antecipada do seu contrato de concessão. A vigência da concessão após a prorrogação passaria a ser até 31/12/2057. Em 2/8/2024 a Concessão foi qualificada no PPI para fins de prorrogação antecipada do contrato de concessão. Não há previsão de audiência pública no momento (peça 44).
62. **Em direção a elaborar proposta para a solução definitiva dos contratos de concessão das malhas concedidas à FTL e à TLSA** como determinado no Acórdão 2.769/2022-TCU-Plenário, foi instituído Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do MT em 19/4/2023. O GT recomendou que a pasta ministerial se decidisse pela não caducidade da FTL, por ter se mostrado ser o cenário mais vantajoso ao interesse público. Recomendou, também, dar continuidade ao processo negocial a respeito da prorrogação do contrato de concessão da FTL e possível qualificação do empreendimento no âmbito do PPI, e, ao mesmo tempo, seguir com a elaboração de estudos para uma nova concessão (peça 44).
63. **Assim, a decisão do MT foi de não decretar a caducidade do contrato da FTL** e solicitar à ANTT que procedesse com a apuração dos valores devidos a título de indenização decorrentes dos danos causados pela concessionária nos trechos que serão devolvidos.
Em 23/11/2023, a FTL solicitou a desvinculação e devolução de trechos sem operação comercial por mais de quatro anos. As discussões com a FTL sobre indenização para trechos que serão devolvidos pela concessionária estão em andamento (peça 44).
64. Recentemente, o Acórdão 467/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, possibilitou novos investimentos públicos na Nova Transnordestina, autorizando, inclusive, investimentos com recursos da Infra S.A. e OGU. Mas, determinou ao MT, no prazo de 180 dias, a conclusão do encontro de contas destinado à apuração e restituição aos cofres credores dos eventuais prejuízos causados pela TLSA e FTL, nos contratos de concessão da Ferrovia Transnordestina, antes de pagar eventual indenização devida à concessionária.
65. **A apresentação deste contexto é importante a fim de esclarecer que o objeto a ser relicitado é uma malha ferroviária repleta de irregularidades** contratuais e legais, com várias determinações do TCU e que ainda se encontra em sua maior parte em estado precário de manutenção, sem eficiência operacional e que não traz aos usuários serviços adequados de transporte ferroviário de cargas.
66. O mapa abaixo apresenta dados de intensidade de tráfego para a FTL no ano de 2022.

Figura 11. FTL – Mapa de situação e Capacidade Vinculada (2022) – Pares de trem por dia.



Fonte: Confecção própria a partir de dados da declaração de rede da ANTT.

67. A tabela a seguir, retirada do anuário estatístico disponibilizado pela ANTT, apresenta o histórico do cumprimento das metas de produção e segurança da Concessionária.

Figura 12. FTL - Histórico de cumprimento das metas de produção e segurança.

FTL					
Ano	Produção	Segurança	Ano	Produção	Segurança
2002	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade	2013	Aplicação de Penalidade	Sim
2003	***	***	2014	Sim	Sim
2004	***	***	2015	Sim	Sim
2005	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade	2016	Sim	Sim
2006	Sim	Sim	2017	Sim	Sim
2007	Sim	Sim	2018	Sim	Sim
2008	Sim	Sim	2019	Sim	Sim
2009	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade	2020	Sim	Sim
2010	Sim	Aplicação de Penalidade	2021	Sim	Em apuração
2011	Aplicação de Penalidade	Aplicação de Penalidade	2022	Dados em Consolidação	Dados em Consolidação
2012	Aplicação de Penalidade	Sim			

Legenda	
Sim	Meta alcançada ou justificativa acatada
Aplicação de Penalidade	Meta não alcançada e penalidade aplicada
Em apuração	Meta não alcançada. Apuração de cometimento de infração
Dados em Consolidação	Dados de produção de transporte e acidentes em consolidação no sistema
***	Não está sob regime de apuração de meta de produção e segurança

Fonte: SAFF

Fonte: Anuário Estatístico disponibilizado pela ANTT (link, acessado em 05/06/2024).

68. Atualmente, no âmbito da AudPortoFerrovia está aberto o TC 012.179/2016-7, que tem como objeto a representação apresentada pelo MPTCU, que envolve tanto a FTL quanto a TLSA. O TC 002.328/2018-6 trata de monitoramento para implementação das deliberações do Acórdão 1.659/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar, proferido no TC 021.577/2016-1, referentes às determinações à Valec em relação à TLSA.

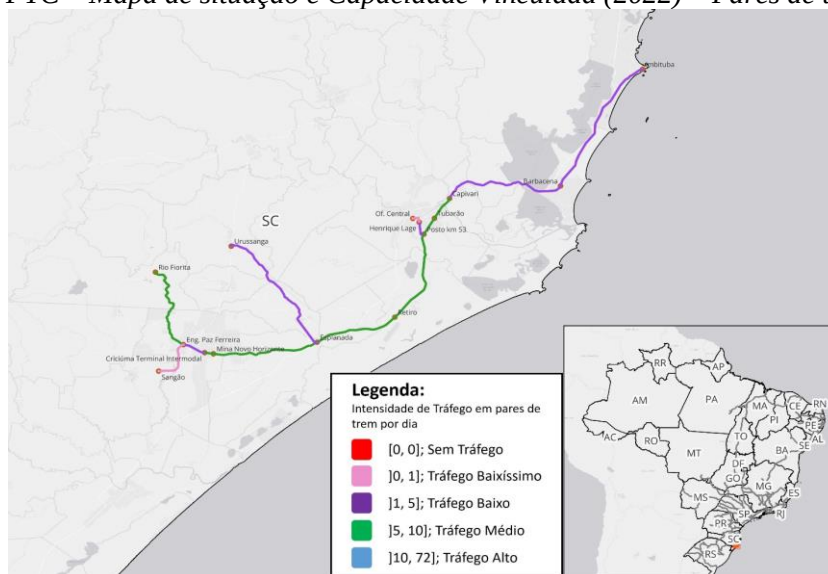
2.5 Ferrovia Teresa Cristina – FTC

69. A Ferrovia Tereza Cristina S.A. (FTC S.A.) conta com 164 km de extensão, que passa por quatorze municípios no sul catarinense, conectando o Porto de Imbituba com a Usina Termelétrica e o Terminal Rodoviário. O principal produto transportado pela FTC é o carvão mineral, que abastece as usinas do Complexo Termelétrico.

70. A FTC S.A. obteve a concessão da respectiva malha mediante a assinatura do contrato em 28/1/1997, sendo seu prazo final em janeiro de 2027.

71. A concessionária entrou com pedido de prorrogação em 16/12/2021. De acordo com o art. 8º da Lei 13.448/2017, para que haja uma avaliação adequada acerca da possibilidade de acolhimento do pleito, em especial da vantajosidade da prorrogação do contrato em relação à realização de um novo certame licitatório para o empreendimento, é necessária a qualificação do empreendimento no PPI, o que só veio a ocorrer na data de 2/8/2024. Não há previsão de audiência pública (peça 44).
72. O mapa abaixo apresenta dados de intensidade de tráfego para a FTC no ano de 2022.

Figura 13. FTC – Mapa de situação e Capacidade Vinculada (2022) – Pares de trem por dia.



Fonte: Confecção própria a partir de dados da declaração de rede da ANTT.

73. A tabela a seguir, retirada do anuário estatístico disponibilizado pela ANTT, apresenta o histórico do cumprimento das metas de produção e segurança da Concessionária.

Figura 14. FTC - Histórico de cumprimento das metas de produção e segurança.

FTC					
Ano	Produção	Segurança	Ano	Produção	Segurança
2002	***	***	2013	Sim	Sim
2003	Sim	Sim	2014	Sim	Sim
2004	Sim	Sim	2015	Sim	Sim
2005	Sim	Sim	2016	Sim	Sim
2006	Sim	Sim	2017	Sim	Em apuração
2007	Sim	Sim	2018	Sim	Sim
2008	Sim	Sim	2019	Sim	Em apuração
2009	Sim	Sim	2020	Sim	Sim
2010	Sim	Sim	2021	Sim	Sim
2011	Sim	Sim	2022	Dados em Consolidação	Dados em Consolidação
2012	Sim	Sim			

Legenda	
Sim	Meta alcançada ou justificativa acatada
Aplicação de Penalidade	Meta não alcançada e penalidade aplicada
Em apuração	Meta não alcançada. Apuração de cometimento de infração
Dados em Consolidação	Dados de produção de transporte e acidentes em consolidação no sistema
***	Não está sob regime de apuração de meta de produção e segurança
Fonte: SAFF	

Fonte: Anuário Estatístico disponibilizado pela ANTT (link, acessado em 05/06/2024).

74. Como resultado do cumprimento das metas nas tabelas acima, não há processos de caducidade ou de relitação abertos na ANTT. Informa-se, também, que não há no momento processo no âmbito do TCU sobre a referida malha ferroviária.

3. SITUAÇÃO ENCONTRADA

3.1 Escritórios de requisição

75. Cumpre registrar que as informações apresentadas neste capítulo são provenientes das respostas dos escritórios de requisição emitidos ao longo da presente fiscalização. A seguir apresenta-se uma lista com os escritórios enviados, suas respectivas respostas e suas referências no processo deste Racom.

Figura 15. Lista dos *Ofícios de Requisição* enviados e respectivas respostas.

Ofício de Requisição			Resposta
Peça	Nº do Ofício	Destinatário	Peças
10	000.018/2024 - AudPortoFerrovia	Ministério dos Transportes	42 a 44
11	000.023/2024 - AudPortoFerrovia	ANTT	21 a 31
12	000.024/2024 - AudPortoFerrovia	Infra S.A.	16 a 18
33	000.027/2024 - AudPortoFerrovia	ANTT	35 a 39
48	000.030/2024 - AudPortoFerrovia	ANTT	49 a 53

3.2 Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), Rumo Malha Sul (RMS), Ferrovia Transnordestina Logística (FTL) e Ferrovia Tereza Cristina (FTC)

Diretrizes do Ministério dos Transportes

76. Questionado sobre a solução aventada para cada uma das malhas com contrato de concessão próximo ao prazo de vencimento, o Ministério dos Transportes informou que **o caminho prioritário para todos os casos seria a prorrogação contratual**, condicionado ao aceite, por parte das concessionárias, das novas diretrizes de prorrogação constantes da Portaria nº 532, de 05 de junho de 2024.
77. Segundo o MT tais diretrizes compreendem critérios objetivos de vantajosidade, regras de compatibilidade entre investimentos previstos no modelo econômico-financeiro (MEF) e no instrumento contratual, regras para devolução de trechos e procedimentos para formalização e supervisão dos contratos prorrogados.
78. O MT informou ainda, corroborando com o disposto no art. 12 da citada Portaria, que **caso os termos aditivos referentes às prorrogações não sejam assinados em até 360 dias antes do advento do termo contratual, a ANTT deverá adotar as devidas providências para assegurar a continuidade na prestação dos serviços** de transporte ferroviário nas malhas em epígrafe, observado o constante no art. 32 da Lei nº 13.448/2017:
- ‘Art. 32. Nos casos em que houver estudo ou licitação em andamento para substituição de contrato em vigor e não haja tempo hábil para que o vencedor do certame assuma o objeto do contrato, o órgão ou a entidade competente fica autorizado a estender o prazo do contrato, justificadamente, por até 24 (vinte e quatro) meses, a fim de que não haja descontinuidade na prestação do serviço.’
79. Finalmente, o parágrafo único do citado art. 12 determina que as providências de que trata o caput daquele artigo serão tomadas sem prejuízo da continuidade do processo de prorrogação antecipada, quando ainda houver interesse de ambas as partes.

Estudos de trechos operacionais

80. **O Ministério dos Transportes também considera uma solução alternativa a ser acionada em caso de insucesso da prorrogação dos contratos atuais.** Nesta linha, solicitou à Infra S.A. a realização de estudos para a licitação dos **trechos ferroviários operacionais** das concessionárias Ferrovia Centro Atlântica – FCA, Rumo Malha Sul – RMS, Ferrovia Transnordestina Logística – FTL e Ferrovia Tereza Cristina – FTC. Tal diretriz foi comunicada à Infra S.A. e à ANTT por meio do Ofício 151/2023/GAB-SNTF/SNTF (7793624), de 24/11/2023, do qual se destaca o trecho a seguir.
- ‘3. (...) tendo em vista a proximidade de encerramento dos contratos de concessão vigentes, torna-se premente a elaboração de estudos que possibilitem a realização de licitação para a continuidade da prestação do serviço público associado a essas concessões. Tal encaminhamento decorre da necessidade de diligência, uma vez que não há garantia de que os processos de prorrogação antecipada se concluam antes do encerramento contratual.
5. Nesse sentido, solicito que essa Agência e essa Empresa Pública desconsiderem o rol de prioridades indicado no item 2.1 do mencionado Ofício-Circular 522 (7377713) e item 2 do Ofício-Circular 521 (7377708), **passando a priorizar em seu lugar o estudo para a licitação dos trechos ferroviários operacionais das concessionárias Ferrovia Centro Atlântica – FCA, Rumo Malha Sul – RMS, Ferrovia Transnordestina Logística – FTL e Ferrovia Tereza Cristina – FTC, considerando os respectivos encerramentos contratuais, de forma que essa seja a prioridade norteadora para Infra S.A. no encaminhamento da contratação dos estudos.** (Grifos nossos) (peça 17).’

81. Um dos pontos de atenção da diretriz em comento reside no fato de que o comando para realização dos estudos prioriza os trechos considerados **operacionais** das malhas em questão. O Ministério dos Transportes informou que o propósito da contratação prioritariamente aos trechos operacionais está relacionado com a necessidade premente de elaboração de estudos que possibilitem a realização de licitação para a continuidade da prestação do serviço público associado a essas concessões. Dessa forma, para as malhas ferroviárias da Ferrovia Centro Atlântica - FCA e Rumo Malha Sul - RMS, foram considerados como referência os trechos contidos nos Planos de Negócios entregues pelas concessionárias à ANTT. No caso da FTL, a divisão entre trecho operacional e não operacional foi realizada com base no atual tráfego da malha, enquanto no caso da FTC, toda a malha foi considerada operacional.
82. Assim, dos atuais 7.857 km da FCA, o estudo contratado contemplará 4.325 km podendo englobar, adicionalmente, 1.780 km extras referentes ao trecho Corinto/MG a Campo Formoso/BA, caso haja diretriz superveniente para tanto.
83. Com relação à RMS, dos atuais 7.228 km, serão cobertos pelos estudos 4.256 km, enquanto na FTL apenas o trecho compreendido entre Porto de Itaquí/São Luiz/MA até Porto de Mucuri/Paraná/CE com a extensão de 1.278km fará parte do escopo dos estudos contratados. A FTL atualmente conta com 4.295 km de malha total.
84. A figura abaixo demonstra a distinção entre os trechos operacionais e não operacionais das quatro malhas em comento:
- Figura 16. Distinção entre trechos operacionais e não operacionais das malhas: FTL, FCA, RMS e FTC.



Fonte: Infra S.A. (peça 16, p. 4).

85. De acordo com o MT, os estudos dos trechos denominados operacionais têm como **objetivo** “a realização de licitação para a continuidade da prestação do serviço público associada a essas concessões” (peça 17). Já a Infra S.A., responsável pela contratação dos estudos, define como **escopo** a “elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) voltados a subsidiar o processo de concessão de ferrovias federais.” (peça 16). Assim os estudos contemplam as seguintes dimensões técnicas:
- a) Escopo 1: Dimensão de Mercado e Demanda
 Escopo 2: Dimensão de Engenharia
 Escopo 3: Dimensão Operacional
 Escopo 4: Dimensão Socioambiental
 Escopo 5: Dimensão Econômico-Financeira
 Escopo 6: Dimensão Jurídico-Regulatória
86. As citadas contratações também abarcam apoio técnico ao longo do rito de delegação das ferrovias para suporte às fases de audiência pública e de discussões junto ao TCU, além de discussões junto a players nacionais e internacionais por meio de processos de market sounding e roadshows, podendo culminar em ajustes e revisões das supramencionadas dimensões técnicas, de forma a refletir uma melhor lapidação da versão final do estudo de viabilidade que será colocado à disposição do processo licitatório.
87. No que tange aos cronogramas dos estudos contratados, a maior preocupação é que estes sejam concluídos antes do encerramento da vigência dos atuais contratos. Desse modo, a Infra S.A. apresentou a tabela a seguir com as previsões para conclusão dos estudos.

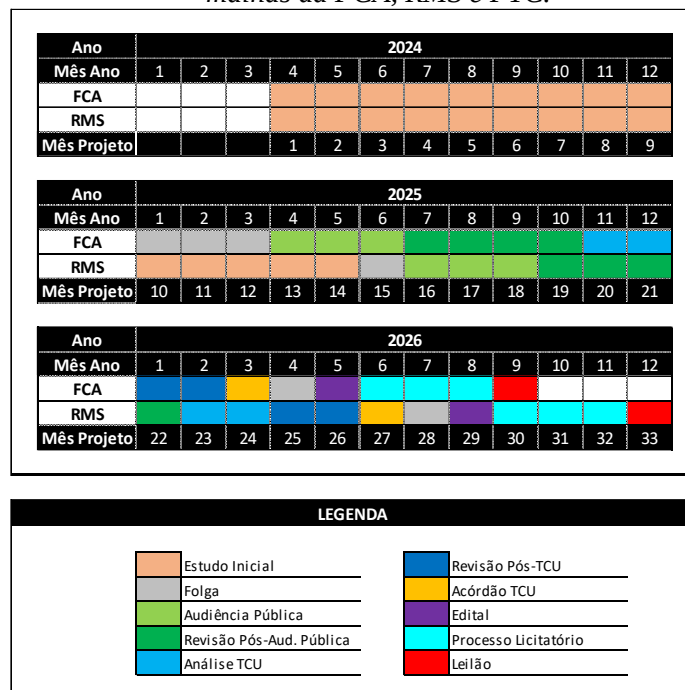
Figura 17. Previsão para conclusão dos estudos.

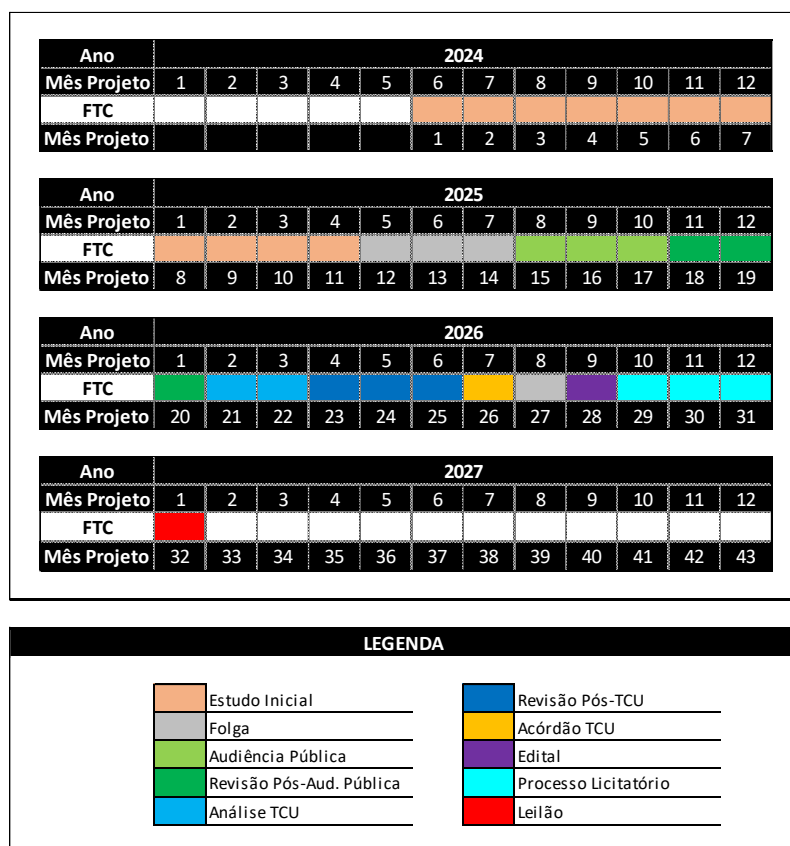
Empreendimento	Extensão Aproximada	Edital	Previsão para Conclusão dos Estudos	Encerramento Concessão
Trechos Operacionais da FCA	4.325 km	13/2023	Dezembro/2024	Agosto/2026
Trechos Operacionais da Malha Sul	4.256 km	2/2024	Maio/2025	Fevereiro/2027
Ferrovia Tereza Cristina - FTC	164 km	4/2024	Maio/2025	Janeiro/2027
Trechos Operacionais FTL	1.278 km	-	Outubro/2025	Dezembro/2027

Fonte: Resposta Infra S.A. (peça 16, p. 4).

88. Em reunião realizada com a Infra S.A. em 12/4/2024, aquela Empresa Pública explicou que a ordem de contratação segue a priorização de acordo com a proximidade do vencimento de cada contrato.
89. Em exame ao site do órgão, verifica-se que os contratos nº 008/2024 e 009/2024, referentes aos estudos da FCA e RMS, respectivamente, foram ambos assinados em 10/4/2024 e publicados em 16/4/2024 (link, acessado em 24/05/2024).
90. Com relação à FTC, verificou-se no sítio eletrônico da Infra S.A. que a contratação da elaboração dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) ocorreu em 06/06/2024. Trata-se do contrato nº 14/2024 (link, acessado em 25/06/2024).
91. Referindo-se ao quadro acima, a Infra S.A. destacou ainda que as entregas dos estudos ocorrerão de forma antecedente às datas de encerramento das atuais concessões. Neste ponto, porém, importa avaliarmos os cronogramas das contratações constantes dos documentos editalícios das contratações em comento. Vide o resumo dos cronogramas a seguir.

Figura 18. Resumo dos cronogramas dos contratos para realização dos estudos e apoio técnico referente às malhas da FCA, RMS e FTC.





Fonte: Confeção própria a partir de dados da Infra S.A. Editais 13/2023, 02/2024 e 04/2024.

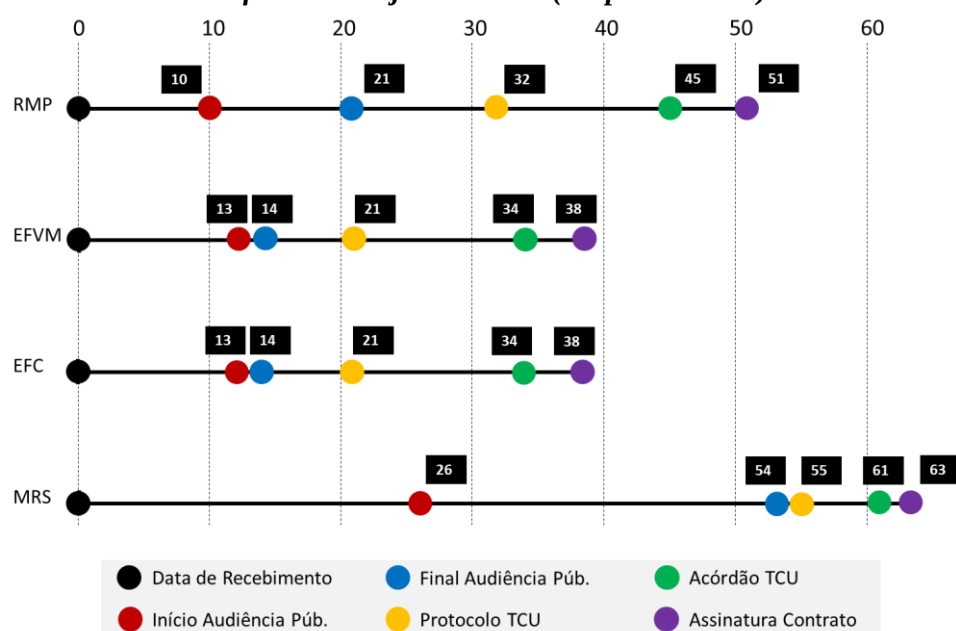
92. Observando a figura acima percebe-se que os prazos para conclusão dos estudos citados no quadro apresentado pela Infra S.A. (Figura 17) referem-se apenas à conclusão das etapas de estudo inicial que estão previstos para ocorrer em dezembro de 2024 para a FCA e em maio de 2025 para a RMS.
93. Quanto ao final de todo o processo, representado pelo marco do leilão, estaria previsto para setembro e dezembro de 2026 para a FCA e RMS, respectivamente. **No caso da FCA, o cronograma estimado já ultrapassaria em um mês o prazo da concessão, previsto para se encerrar em 31/8/2026. No caso da RMS o cronograma estimado encontra-se dentro do prazo da atual concessão, uma vez que este se encerrará em 1/3/2027.**
94. Com relação à FTC, verifica-se que o final do processo, representado na
- 95.
96. **Figura 18 (acima) pela data do leilão, ocorrerá em janeiro de 2027, justamente o mês de encerramento do atual contrato de concessão.**
97. Por fim, verifica-se que a FTL possui um prazo mais alongado, de modo que ainda não foi aberto processo de contratação dos estudos referentes a essa malha.
- Prazo de duração razoável para os processos de licitação e de prorrogação
98. Ainda concernente aos cronogramas de execução de tais estudos, foi questionado à ANTT sobre quais seriam os prazos mínimos razoáveis para se realizar com qualidade um processo de repactuação contratual ou um processo de licitação de uma malha ferroviária.
99. Com relação aos processos de prorrogação contratual a ANTT informa não haver prazos previamente definidos ao passo que apresenta o histórico dos prazos realizados nos processos já prorrogados. Vide os dados abaixo:

Figura 19. Histórico dos prazos executados nos processos de prorrogações ferroviárias já realizados.

Evento	RMP	MRS	EFVM	EFC
Pedido de Prorrogação	29/09/2015	03/11/2015	25/11/2015	25/11/2015
Data de Recebimento	28/01/2016	03/04/2017	20/09/2017	20/09/2017
Início Audiência Pública	21/12/2016	13/06/2019	19/11/2018	09/08/2018
Final Audiência Pública	20/11/2017	21/10/2021	30/11/2018	24/10/2018
Protocolo TCU	08/10/2018	05/11/2021	10/07/2019	10/07/2019
Acórdão	27/11/2019	01/06/2022	29/07/2020	29/07/2020
Assinatura	27/05/2020	29/07/2022	18/12/2020	18/12/2020

Fonte: ANTT (peça 24).

Figura 20. Cronograma Comparativo do histórico dos prazos executados nos processos de prorrogações ferroviárias já realizados (tempo em meses).



Fonte: Confecção própria a partir de dados da ANTT (peça 24).

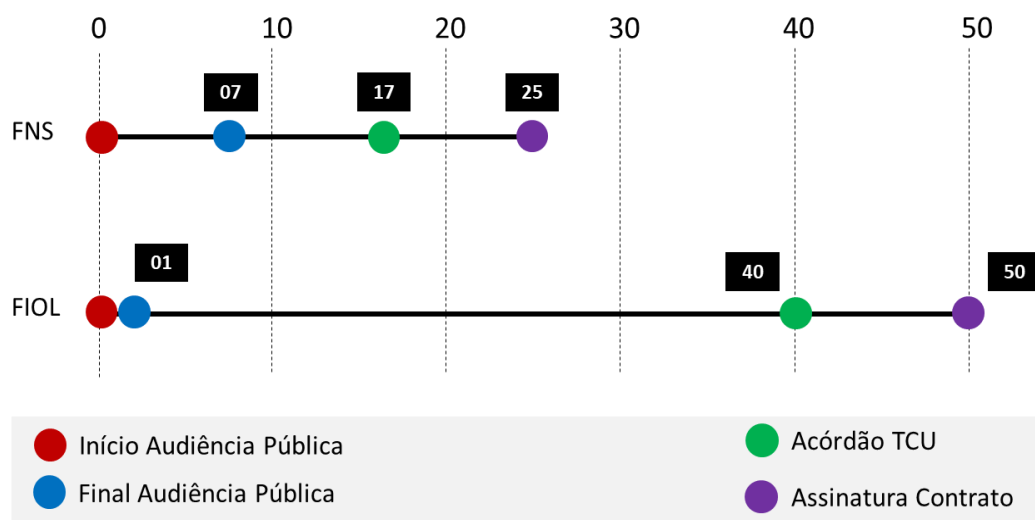
100. Com base nas informações apresentadas e tomando como base o marco temporal do recebimento dos estudos, observa-se que **o tempo médio do processo de prorrogação dos contratos ferroviários foi de 4 anos.**
101. Já no que tange aos processos de licitação ferroviária, a ANTT informou o seguinte histórico de prazos realizados.

Figura 21. Histórico dos prazos executados nos processos de novas licitações ferroviárias já realizados.

Malha	Início AP	Final AP	Acórdão	Assinatura
FNS	27/06/2017	02/02/2018	12/12/2018	31/07/2019
FIOL	27/06/2017	11/08/2017	11/11/2020	03/09/2021

Fonte: ANTT (peça 24).

Figura 22. Cronograma Comparativo do histórico dos prazos executados nos processos de novas licitações ferroviárias já realizadas (tempo em meses).



Fonte: Confeção própria a partir de dados da ANTT (peça 24).

102. Partindo-se das informações apresentadas e tomando como base o marco temporal do recebimento dos estudos, observa-se que **o tempo médio do processo de licitação foi de pouco mais de 3 anos**. Aqui vale ressaltar que é necessário estar com os estudos em mãos para que estes sejam apresentados na audiência pública. Em outras palavras, os prazos históricos das novas licitações realizados informados estariam subestimados, para os fins de comparação aqui propostos, uma vez que não consideraram o prazo de elaboração dos estudos.
103. A ANTT traz ainda informações paramétricas que auxiliam na formação de juízo quanto ao prazo razoável para realização dos processos, sejam de prorrogação, sejam de nova licitação: os prazos de desenvolvimento de processo de licitações rodoviárias.
104. Segundo aquela Agência, **os prazos em licitações de rodovias duram aproximadamente 4 anos**, sendo 2 anos de estruturação do EVTEA pela Infra S.A, e mais 2 anos e meio de trâmites entre Audiência Pública, ajustes nos estudos, submissão do plano de outorgas ao Ministério dos Transportes, protocolo no TCU, realização de leilão e assinatura do contrato.
105. Assim, os estudos iniciais de rodovias elaborados pela Infra S.A. possuem uma média de dois anos de prazo de confecção enquanto nas contratações em tela se propõe que sejam executadas em menos de 12 meses, na média. O processo completo de licitação que tem uma média de execução de 48 meses, está sendo proposto para ser realizado em 32, na média.
106. Os dados apresentados demonstram a exiguidade dos cronogramas propostos. Em reuniões realizadas com a Infra S.A e a ANTT as equipes reconhecem o tamanho do desafio a ser enfrentado. Explicam que houve uma preparação prévia em que a ANTT repassou a Infra S.A. todas as informações pertinentes às malhas a serem licitadas, além de requisitos e modelos de documentos para se otimizar a análise daquela Agência quando da entrega dos produtos pela contratada. Informaram também que a ANTT acompanhará de perto a execução dos trabalhos junto com a Infra S.A. de modo a otimizar a produção, mitigar os riscos de entrega de produtos inadequados e facilitar a análise da Agência após a conclusão dos estudos.
107. A consideração de apoio técnico nas demais etapas do processo, como análise dos documentos pós audiência pública, por exemplo, é um outro fator que contribui para a redução dos prazos historicamente praticados em processos semelhantes.
- Estudos de trechos não operacionais
108. Além dos estudos para os trechos denominados operacionais, o Ministério dos Transportes informa ter solicitado à Infra S.A. a contratação de estudos para a destinação de **trechos não operacionais**, excluídos dos estudos anteriormente citados. Segundo aquela empresa pública, pretende-se com a contratação em comento realizar uma avaliação em nível de pré-viabilidade de toda a malha indicada na diretriz ministerial. Esta avaliação mais expedita visa essencialmente a identificação de trechos/corredores com potencial no transporte de cargas e passageiros, ainda que exigindo algum nível de subsídio público.

109. Para os trechos que se demonstrarem potencial e tecnicamente viáveis e que possam ser viabilizados por meio de concessões ou PPP's, serão elaborados os respectivos Estudos de Viabilidade, conforme o padrão estrutural descrito nas contratações dos trechos operacionais. Para os demais trechos, deverão ser indicadas pela consultoria contratada propostas para destinação alternativa.
110. A Infra S.A. informou que ainda não foi aberto o processo de contratação dos estudos referentes aos trechos não operacionais e que estariam em contato com o BID para a realização de alguma parceria para a execução de tais estudos.

3.3 Rumo Malha Oeste (RMO)

111. O Ministério dos Transportes informa que os estudos necessários para a estruturação da nova outorga da Malha Oeste já foram realizados e foram contratados pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) em parceria com o CAF, Banco de Desenvolvimento da América Latina, utilizando-se de recursos do Programa de Pré-investimentos da Infraestrutura Regional. Para elaboração dos estudos, o CAF realizou processo licitatório e o "Consórcio nos Trilhos de Novo" sagrou-se vencedor da concorrência.
112. Em pesquisas de market sounding realizadas em conjunto pela ANTT e MT, constatou-se não haver interesse manifesto na concessão, pelo mercado, na forma como foi apresentada. Diante de tal desafio, o Ministério dos Transportes instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para proposta de solução consensual referente à concessão em questão.
113. **Atualmente, o trabalho do GT encontra-se em curso e considera dois cenários: (i) otimização do contrato com a atual concessionária e (ii) dar continuidade ao processo de relicitação, procedendo ajustes necessários para o seu sucesso.**
114. O MT informa ainda que a Infra S/A realizou processo licitatório para contratação de consultoria técnica especializada para acompanhamento do processo de relicitação da Malha Oeste. A contratação visa a realização do cálculo dos valores de indenização devidos, conforme as especificações e as condições constantes no Termo de Referência, bem como a prestação de apoio técnico especializado, com transferência de conhecimento, no acompanhamento do processo de relicitação, em especial o processo de transição operacional e dos ativos componentes da malha. Em consulta ao sítio eletrônico da Infra S.A., observou-se que se trata do Contrato nº 010/2024 assinado em 17/4/2024 pelo valor de R\$ 3.580.000,00.
115. Diferentemente das demais malhas tratadas na presente instrução, não há, para a malha oeste, um cronograma de atuação. Embora a situação desta malha esteja mais avançada que as demais, por já possuir os estudos executados, não foi informada uma data limite para tomada de decisão quanto ao caminho a ser seguido, tampouco a definição quanto aos trechos não operacionais da malha.

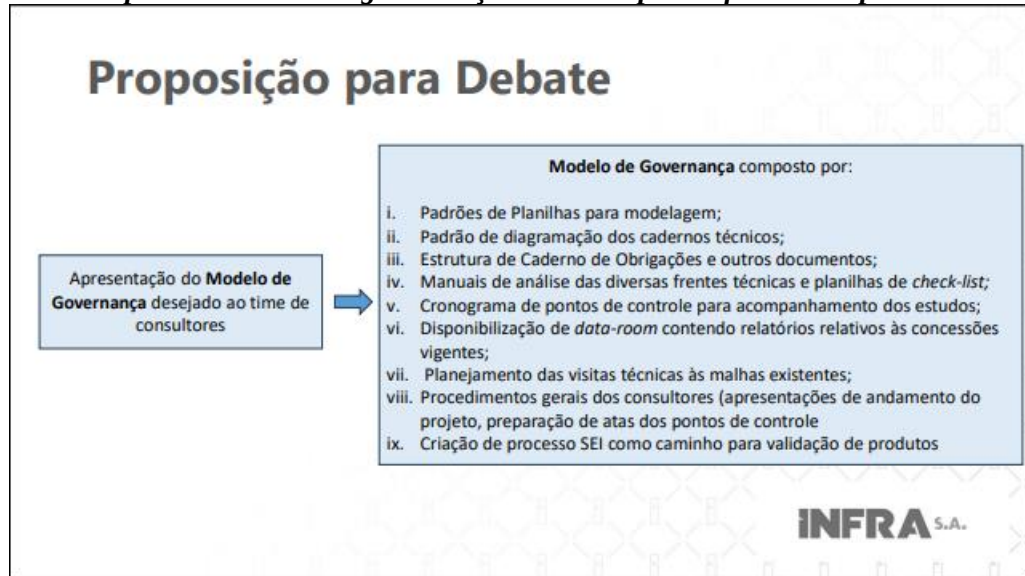
4. EXAME TÉCNICO

4.1 Falhas na formalização e institucionalização do processo

116. **Coordenação e coerência são essenciais para que as organizações públicas que trabalham em conjunto alcancem resultados**, é o que prega o Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas do TCU (2014). Já o Decreto 9.203/2017, que trata de governança da administração pública federal, estabelece que a articulação entre instituições e coordenações de processos são necessárias para gerar, preservar e entregar valor público.
117. Após decisão do MT em solicitar à Infra S.A e à ANTT que priorizassem a elaboração de estudos para licitação dos trechos ferroviários operacionais, a pasta ministerial orientou as entidades a trabalharem em conjunto e a trocarem informações sempre que necessário. Solicitou à ANTT que fornecesse à Infra S.A. as análises já produzidas, bem como o envio de todos os estudos e documentos técnicos recebidos das concessionárias acerca dos projetos ferroviários, de forma a agilizar o processo de estruturação dos estudos, evitando retrabalhos e atrasos desnecessários (peças 17 e 18).
118. **Em reunião realizada em 6/5/2024, a Agência Reguladora informou a existência de ampla articulação e discussão com a Infra S.A.** De acordo com a ANTT, o contato frequente visa ao acompanhamento *pari passu* de todas as etapas de elaboração dos estudos pela Infra S.A., conforme já teria acontecido na construção dos Termos de Referências para a contratação das consultorias e no estabelecimento dos cronogramas e dos conteúdos a serem exigidos em cada estudo. Ademais, esclareceu, que a cada finalização de produto componente dos estudos, haveria uma avaliação sua. A seguir, reproduz-se resposta da ANTT a ofício de requisição referente a este assunto:

- No sentido de alcançar a definição e implementação do interesse público, há tratativas constantes entre o órgão central, MT, ANTT e Infra S.A., contando com reuniões semanais, além de reuniões pontuais sobre pontos de decisões de cada projeto e reuniões de acompanhamento junto à estruturadoras de EVTEA para alinhamento de cronogramas e expectativas, identificação de pontos de risco, uma vez que cada projeto conta com suas especificidades, política, econômica ou socioambiental (peça 51).
119. **A previsão é de que as entregas dos estudos ocorram de forma antecedente às datas de encerramento das atuais concessões**, segundo informou a Infra S.A. (peça 16). No entanto, ainda restará as demais etapas inerentes ao processo de licitação/prorrogação, que inclui desde a análise técnica da ANTT, com ajustes e discussões com o MT, até à assinatura do contrato, perpassando por audiência pública, análise pela Procuradoria Federal junto à Agência, trâmite no TCU e deliberação sobre a publicação do edital de leilão pela Diretoria Colegiada da ANTT. Por isso, a interação atual é fundamental para que os estudos já cheguem na Agência com qualidade satisfatória a fim de trazer eficiência ao processo.
 120. **A ANTT defendeu estar despendendo esforços para que o cronograma seja alcançado sem que os estudos careçam de qualidade** e, assim, promover a continuidade ao serviço público sem extrapolar nenhum dos contratos vigentes.
 121. **Apesar dessa articulação e empenho da ANTT e da Infra S.A, não houve formalização das tratativas havidas entre elas**, ou seja, não há processo rastreável das discussões em relação às soluções definidas para agilizar os estudos que subsidiarão as possíveis futuras licitações/prorrogações das malhas. Não foram apresentados registros formais, processos administrativos, ou atas das reuniões realizadas que comprovem a interação entre elas de maneira a resgatar os fundamentos considerados em cada processo decisório.
 122. **A baixa institucionalização e formalização das decisões é um hábito no setor de transportes**. Esse problema foi detectado na auditoria do Programa de Investimentos em Logísticas – Ferrovias (PIL Ferrovias): “O PIL Ferrovias e o seu modelo de operação apresentam baixo grau de institucionalização formal dos atos” (Relatório do Acórdão 1.205/2015-TCU-Plenário, Ministro Augusto Nardes); bem como na fiscalização de acompanhamento realizada no planejamento de transportes: “A situação encontrada mostra que o setor não evoluiu na formalização das decisões, principalmente aquelas relacionadas à intermodalidade. O setor continua marcado pela informalidade e baixa governança quanto à institucionalização.” (Relatório do Acórdão 2519/2023-TCU-Plenário, Ministro Antonio Anastasia).
 123. **Ao não registrarem suas discussões, as entidades comprometem a transparência dos processos decisórios** e a confiança da sociedade, prejudicando o exercício do controle social e externo dos atos, e, por consequência, infringindo diversas obrigações legais, como exemplo, a Lei de Acesso à Informação, que tem como diretrizes, dentre outras, (art. 3º): “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” e “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”.
 124. **O Referencial de Governança do TCU (2014) sustenta que a institucionalização traz mais legitimidade**, conferindo maior grau de governança a políticas públicas. Considera uma boa prática a institucionalização formal dos processos decisórios, bem como a definição clara e formal das competências, possibilitando a identificação dos papéis e responsabilidades de todos os envolvidos (p. 44 e 45).
 125. **Não há registro formal que contenha a definição das competências e atribuições dos órgãos envolvidos**. Necessário que haja estabelecimento das competências a serem exercidas por cada entidade, tanto pelo formulador da política, o MT, quanto pelas suas supervisionadas, a Infra S.A e ANTT. Essa falta de clareza pode prejudicar a otimização do processo das ações escolhidas para tratar dos contratos próximos a vencer, como a possibilidade de haver fragmentação e sobreposição de competências ocasionando possíveis retrabalhos.
 126. Ao ser questionada sobre a existência de riscos diante da exiguidade dos cronogramas de trabalho para prorrogação/licitação das malhas em questão, a ANTT informou não haver, formalmente, um cronograma para a publicação de editais, diante da situação de indefinições que dependem de decisão do governo quanto a licitar ou a prorrogar.
 127. **Por outro lado, informou que a governança com a Infra S.A. está em construção**. A proposta de governança elaborada pela Infra S.A. e apresentada à Agência para discussão tem como objeto o alinhamento entre as entidades em torno do processo de desenvolvimento dos estudos, para que sejam mais eficientes, atendam as expectativas da Agência, subsidiem boa modelagem dos projetos, além de propor vários aspectos a serem debatidos e passos a serem trilhados, como observa-se a seguir (peças 51 e 52):

Figura 23. Proposta de modelo de governança elaborada pela Infra S.A. e apresentada à ANTT.



Fonte: Resposta ao ofício 000.030/2024 – AudPortoFerrovia encaminhada pela ANTT (peça 52).

128. **Como pode ser visto, existe a intenção de se instaurar processo para a institucionalização** das ações a respeito das malhas que têm seu contrato de concessão próximo ao fim. Mas, é pertinente incluir a definição de responsabilidades dos envolvidos e o estabelecimento de cronograma de todo o processo, desde a fase de estudos no âmbito da Infra S.A., incluindo o momento em que a ANTT os recebe, até a assinatura do contrato, ou seja, definir a sequência das ações ao longo do tempo.
129. **Importante destacar a situação da Malha Oeste, que, apesar de já possuir os estudos necessários para relicitação, não possui cronograma de atuação** e por isso, a decisão quanto ao seu destino está pendente sem previsão de quando será realizada. Ressalta-se, assim, a necessidade de que a governança a ser elaborada abarque também o acompanhamento do processo de relicitação desta malha, cuja consultoria já foi contratada pela Infra S.A. para tanto.
130. **O planejamento de readequação da estrutura da ANTT foi outro aspecto levantado em reunião,** tendo em vista a possibilidade de os estudos chegarem simultaneamente para serem analisados. A Agência argumentou que a sua capacidade de reorganização com objetivo de atender as demandas vem melhorando ao longo do tempo e, assim, já teria experiência para realizar as mudanças necessárias.
131. A fim de adentrar mais no assunto, ofício encaminhado por esta equipe técnica questionou sobre os riscos levantados pela Agência ao cumprimento dos cronogramas, diante das demais funções regimentais da Superintendência de Concessão da Infraestrutura (SUCON), unidade responsável pela futura análise dos estudos. A ANTT se resumiu a informar que a área técnica está trabalhando para redução dos prazos, que está tendo maior sinergia com a Infra S.A., e que para a evolução das etapas de licitação de um projeto de concessão, é necessário fornecimento das diretrizes do MT, mas não entrou em maiores detalhes (peça 51).
132. **O Referencial de Governança (TCU, 2014) sustenta que a capacidade organizacional é um dos componentes a serem avaliados quanto à governança das entidades.** Por isso, as organizações devem possuir estrutura de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para exercer as suas funções em direção à implementação da política pública. Daí, a necessidade de a ANTT se preparar com antecedência para receber os estudos, estabelecendo as competências estratégicas e estruturas que serão requeridas, e, para tanto, incluir estas medidas já no fluxo de governança a ser formalizado de modo a institucionalizar estas ações.
133. **Conclui-se, dessa forma, que há falhas de governança no que se refere à formalização e** institucionalização do processo, à delimitação de suas etapas e definição de responsabilidades, o que fragiliza sua legitimidade, gerando risco ao cumprimento dos cronogramas, comprometendo a continuidade da prestação do serviço público ferroviário ou que esse seja prestado com qualidade aquém do desejado e recomendado pelas boas práticas.

134. **É de competência do MT a formulação, coordenação e supervisão das políticas do setor,** conforme o art. 1º, Parágrafo Único, inciso I do Anexo I do Decreto 11.360/2023. Dessa forma, sob a sua liderança, é necessário que as entidades atuem para aumentar o nível de institucionalização tendo em vista a ausência de formalização dos procedimentos e regulamentos afetos à gestão da estrutura de governança, assim como aos papéis e distribuições das responsabilidades.
135. Para isso, é conveniente o estabelecimento das fases de implementação, com a sequência e delimitações ao longo do tempo, desde a discussão quanto ao formato dos estudos a serem estruturados pela Infra S.A, perpassando pela readequação de competências da ANTT para receber os estudos até a assinatura dos contratos. Necessária também a elaboração de uma matriz de responsabilidade, de forma que seja possível a identificação dos responsáveis, direitos e deveres de cada um.
136. **Pelo exposto, entende-se pertinente determinar ao MT, à ANTT e à Infra S.A, com base no art. 7º, §3º, inciso I e §4º, incisos I, II e III da Resolução-TCU 315/2020; art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art 250, inciso II do RI do TCU; que elaborem e apresentem, no prazo de 60 dias, plano de ação, ou outro instrumento similar, com a descrição das etapas, estabelecimento de seus prazos e indicação dos responsáveis para o cumprimento das ações necessárias à implementação das soluções previstas a todos os contratos das malhas ferroviárias com vigências próximas ao fim (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC).**
137. Ressalta-se que a implementação de um processo adequado de governança requer uma fase de construção e planejamento, de modo que não é razoável se esperar uma correção imediata dos pontos aqui apontados. Além disso, embora exíguos os prazos para o desenvolvimento dos processos referentes às concessões aqui tratadas, entende-se que eles são suficientes para se implementar as melhorias apontadas e colher frutos positivos para a administração.
138. **Com a aplicação dessa medida, pretende-se tornar o ambiente mais seguro e confiável** para atuação dos diversos atores envolvidos, trazer clareza aos gestores de suas responsabilidades, evitando lacunas e/ou sobreposição de atuação, e favorecer o adequado seguimento do processo de licitação/prorrogação dos contratos de concessão em comento, mitigando o risco de falhas ou atrasos.
139. Outro benefício esperado da adoção da medida proposta é o aumento da transparência. A formalização das etapas do processo com estabelecimento de cronograma e de competências contribuirá para que a política se alinhe ao interesse público e às práticas de boa governança.
- 4.2 Medidas emergenciais e seus efeitos potenciais**
140. Conforme citado no capítulo anterior, um dos pontos de atenção da diretriz emitida pelo Ministério dos Transportes às suas vinculadas para tratamento das malhas ferroviárias com contrato próximo ao fim de vigência reside no fato de que o comando para realização dos estudos prioriza os trechos considerados operacionais das malhas em questão.
141. Com a proximidade do vencimento dos contratos vigentes, a Pasta Ministerial informou que o propósito da contratação prioritariamente aos trechos operacionais está relacionado com a necessidade premente de elaboração de estudos que possibilitem a realização de licitação para a continuidade da prestação do serviço público associado a essas concessões.
142. Dessa forma, para as malhas ferroviárias da Ferrovia Centro Atlântica - FCA e Rumo Malha Sul - RMS, foram considerados como referência os trechos contidos nos Planos de Negócios entregues pelas concessionárias à ANTT. No caso da FTL, a divisão entre trecho operacional e não operacional foi realizada com base no atual tráfego da malha, enquanto no caso da FTC, toda a malha foi considerada operacional (peça 17).
143. **Fica claro que a segregação de trechos entre operacionais e não operacionais trata-se de medida emergencial** que se faz necessária em função da delonga e falta de tempestividade do formulador da política pública no enfrentamento da questão.
144. Neste contexto, importa relembrar o princípio da eficiência o qual busca a otimização dos recursos e a qualidade na prestação dos serviços públicos. Assim, **a necessidade de adotar medidas emergenciais indica falhas anteriores na gestão e no planejamento.** A delonga e falta de tempestividade na tomada de decisões estratégicas podem comprometer a eficiência ao longo do tempo, resultando em soluções que, embora necessárias no curto prazo, podem acarretar riscos adicionais e potencialmente reduzir a eficácia geral das concessões.

145. Em outras palavras, a tempestividade e a oportunidade dos atos administrativos são princípios que enfatizam a importância de agir no momento adequado e de maneira proativa. A ação tardia, embora possa resolver problemas imediatos, sugere que oportunidades anteriores de intervenção mais eficaz e menos arriscada foram perdidas e podem introduzir incertezas e instabilidades que afetam a confiança dos usuários e dos investidores nas concessões. Isso pode, paradoxalmente, comprometer os objetivos de eficiência que a Administração Pública busca alcançar.
146. Nota-se ainda que o caráter emergencial gerado por tal intempestividade levou o governo a cancelar a divisão de trechos entre operacionais e não operacionais realizada pelas concessionárias, **sem qualquer estudo prévio e/ou compatibilização com os planos logísticos nacionais**, apoiados unicamente na continuidade dos serviços e em desacordo com o princípio da motivação.
147. O princípio da motivação exige que os atos administrativos sejam fundamentados, indicando os fatos e os fundamentos jurídicos que levaram à tomada de decisão. Isso é essencial para garantir a transparência e permitir o controle dos atos pela sociedade e pelos órgãos de controle. No contexto apresentado, a decisão de priorizar trechos operacionais nas malhas ferroviárias para estudos que embasem futuras licitações embora apresente a motivação de se evitar a descontinuidade da prestação do serviço, justifica de maneira simplista e singular uma decisão complexa e multifatorial.
148. Assim, ainda que o arranjo emergencial desenhado pelo Ministério dos Transportes venha a se mostrar adequado e cumpra o objetivo de se evitar a descontinuidade da prestação do serviço nas malhas em questão, a exiguidade temporal para o cumprimento de tal objetivo aporta riscos e complexidades adicionais nos estudos, análises e discussões de outros fatores igualmente importantes ao processo licitatório. A título de exemplo cita-se questões como, quais benefícios ou prejuízos a segregação dos trechos para fins de estudo pode gerar para o aproveitamento dos trechos não operacionais? Como essa segregação está relacionada com o planejamento nacional de transporte? Como esta segregação beneficia a intermodalidade ou o transporte de cargas domésticas?
149. A Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, reforça a necessidade de motivação dos atos administrativos, estabelecendo que estes devem ser explicitados de forma clara e congruente. Isso é fundamental para assegurar o direito de defesa e o controle dos atos administrativos, permitindo que as partes interessadas compreendam as razões das decisões tomadas.
150. A motivação também está intrinsecamente ligada aos princípios da legalidade e da finalidade, pois um ato adequadamente motivado demonstra sua conformidade com a lei e com os objetivos que a Administração pretende alcançar. No caso em análise, a motivação para a escolha dos trechos operacionais deve refletir a legalidade da ação e a finalidade de garantir não só a continuidade da prestação de serviço, mas também sua eficiência e adequabilidade (regularidade, continuidade, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade tarifária).
151. **Verificou-se também que não foi apresentado qualquer levantamento dos riscos que acompanham essa decisão** (de segregar os trechos em operacionais e não operacionais para fins de estudos licitatórios), configurando-se novamente falha de governança na condução dessa política pública. O art. 17 do Decreto 9.203/2017 indica, dentre outras, que a administração pública federal deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.
152. Ante o exposto, verifica-se que o MT, por meio do plano emergencial elaborado para tratamento das concessões ferroviárias com vigência próxima do fim e por meio da decisão de segregação dos trechos entre operacionais e não operacionais para fins de estudos licitatórios, embora explore a possibilidade de cumprimento dos prazos de vencimento dos contratos, **posterga a discussão das questões que levaram essas malhas a um percentual de abandono de 49%** – na média, segundo dados da Infra S.A. (vide Figura 16) – e possíveis soluções, deixando esse vácuo no desenho da política pública, uma vez que tal medida desassociaria tais ferrovias das iniciativas de planejamento de transporte vigentes.
153. Ademais, a segregação arbitrária de trechos entre operacionais e não operacionais traz consigo o risco de dificultar ainda mais o aproveitamento dos trechos não operacionais, por dissociá-los de trechos economicamente viáveis.

154. Apesar desse contexto e das oportunidades de melhorias existentes, em função do exíguo prazo existente até o vencimento dos contratos de concessão das Malhas Sul, Oeste e Centro-Atlântica, não será proposto encaminhamento em relação a estes casos.
155. No que tange à Ferrovia Tereza Cristina, viu-se que a totalidade de sua malha foi considerada operacional, de modo que tais críticas não se aplicam a essa ferrovia.
156. Numa outra ótica, **observa-se uma oportunidade de ação tempestiva no caso específico da Malha Nordeste concedida à FTL, doravante denominada de Malha I da Malha Nordeste (vide item 0, parágrafos 50 a 52).** A data de termo de vigência do atual contrato ocorrerá em 31/12/2027, aproximadamente 3 anos e meio a partir da data de fechamento do presente relatório. Este prazo, embora exíguo, seria suficiente para a realização conjunta dos estudos de todos os trechos desta malha, considerando um regime não emergencial, suprimindo as fragilidades aqui apontadas e utilizando-se as boas práticas de governança recomendadas para a situação.
157. De acordo com o MT, os estudos da FTL ainda se encontram em processo de contratação por parte da Infra S.A. Em consulta ao site daquela Empresa Pública, verificou-se que não existe processo licitatório aberto cobrindo tal objeto (link, acessado em 6/6/2024). Assim conclui-se que a motivação apresentada para a segregação de trechos entre operacionais e não operacionais não se aplica ao caso da FTL.
158. Com relação à razoabilidade do prazo disponível para execução dos estudos da Malha I da Malha Nordeste, viu-se que, embora o tempo médio dispendido nos processos de prorrogação contratual em ferrovias tenha sido de 4 anos e o de novas concessões de 3 anos, o tempo médio proposto para a execução dos atuais processos de prorrogação é de 2 anos e meio.
159. Além disso, segundo o MT, a previsão de conclusão dos estudos dos trechos operacionais da FTL é em outubro de 2025 (peça 44), ou seja, a partir deste período até dezembro de 2027, seriam quase dois anos e meio, tempo normalmente necessário para que a Agência possa analisar os estudos, proceder com ajustes e cumprir todo o fluxo normal do processo até a assinatura do contrato.
160. Com todo o histórico de irregularidades que a malha possui e com fundamento no princípio do interesse público, seria justificável um esforço redobrado na elaboração desses estudos em conjunto, evitando-se perder a janela de oportunidade de análise de vantajosidade neste momento.
161. **Pelo exposto, no que tange ao caso específico da Malha I da Malha Nordeste, atualmente concedida à FTL, e com lastro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se recomendar ao Ministério dos Transportes e à Infra S.A. que elaborem os estudos licitatórios de tal Malha de forma a abranger conjuntamente os trechos operacionais e não operacionais, com fundamento nos princípios da eficiência e da motivação, com o objetivo de permitir maior eficiência e transparência na condução dos estudos licitatórios.**
162. Como resultado do adimplemento destas propostas, pretende-se que o Ministério dos Transportes e suas vinculadas envidem esforços para promover ações tempestivas frente aos desafios do setor e que tomem decisões pautadas em motivações técnicas prezando pela eficiência dos atos públicos.
- 4.3 Renovação de contrato com concessionárias inadimplentes**
163. Conforme registrado no capítulo concernente à visão geral do objeto deste relatório, as malhas referentes às concessões da FCA, RMS, RMO e FTL possuem um histórico reiterado de inadimplência contratual e abandono de trechos ferroviários.
164. **No caso da FTL e TLSA, a ANTT chegou a recomendar a caducidade ao Ministério dos Transportes** que, por sua vez, utilizando de prerrogativa legalmente atribuída, optou por não efetivar a medida recomendada.
165. Já no caso da RMO, o processo administrativo ordinário (PAO) de caducidade chegou a ser instaurado no âmbito da Agência Reguladora, porém foi sobrestado em função de qualificação superveniente do PPI para fins de relicitação da malha.
166. Quanto às concessões da FCA e RMS, a ANTT instaurou processo específico com o objetivo de detalhar os descumprimentos legais e contratuais, assim como fixar prazos para a correção. Tal procedimento está previsto no §3º do art. 38 da Lei 8.987/1995 e trata-se de um último recurso a ser utilizado pela ANTT antes de instaurar processo de caducidade.
167. Segundo informações da ANTT, os processos administrativos para correção dos inadimplementos de ambas as malhas (FCA e RMS) encontram-se abertos e com prazos vigentes, de modo que ainda não é possível se concluir pelo cumprimento total ou não de seus requisitos.

168. Deste histórico, decorrem duas considerações, dentre as quais tratar-se-á da primeira na sequência e da segunda no tópico seguinte.
169. O primeiro ponto de atenção refere-se à busca pela prorrogação contratual com concessionárias que claramente não prestaram um serviço adequado ao longo do contrato de concessão.
170. Além dos diversos inadimplementos citados, houve o abandono de 49% – na média, segundo dados da Infra S.A. (vide Figura 16) – da malha concedida a estas empresas (FCA, RMS, RMO e FTL).
171. Destaca-se ainda que, embora apenas um dos 4 processos de caducidade tenha percorrido seu ciclo completo, chegando a ser enviado e decidido pelo MT, dois deles encontram-se no meio do caminho com prazos vigentes e o último foi interrompido por questões meramente burocráticas (qualificação do empreendimento no PPI).
172. **Jurisprudência do TCU esclarece que as empresas não possuem direito subjetivo à prorrogação contratual**, mas apenas uma expectativa de direito. Isso significa que a decisão de prorrogar um contrato é discricionária e deve ser motivada pela administração (Acórdão 214/2017-Plenário – Relator Ministro Benjamin Zymler)
173. No que concerne ao princípio da motivação, **antes da renovação contratual, a administração deve demonstrar a vantajosidade desta opção frente a hipótese de nova licitação**. Especificamente para os casos em tela, é de suma importância que tal demonstração leve em consideração o histórico desafiador dos contratos próximos de seu termo.
174. Ademais, avalia-se que fatores preponderantes para a motivação da repactuação contratual das malhas já renovadas perderam sua força no caso das malhas em questão, principalmente em função da proximidade do termo do prazo contratual. Um exemplo claro é a antecipação de investimentos.
175. Deste modo, torna-se fundamental acompanhar a consistência e robustez das justificativas técnicas e vantagens para o interesse público da decisão de prorrogação contratual nos casos citados, caso tal direção se concretize. Tais diretrizes constam, segundo informações do Ministério dos Transportes, da Portaria nº 532, de 05 de junho de 2024, cuja análise foge ao escopo do presente relatório.
176. **Pelo exposto, com lastro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se recomendar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, na hipótese de prorrogação contratual, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, de elevada inadimplência e de alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam vir a desabonar as atuais operações das Concessionárias Ferrovia Centro-Atlântica, Rumo Malha Sul, Rumo Malha Oeste e Ferrovia Transnordestina Logística na elaboração dos estudos que venham a fundamentar a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de novas licitações para os empreendimentos citados.**
177. Espera-se que a adoção de tal medida contribua para a adequada motivação dos atos públicos e melhore a objetividade, transparência e eficiência sobre as decisões tomadas.
- 4.4 Ausência de medidas adequadas para mitigação do risco de não equalização dos passivos.**
178. O segundo ponto decorrente do histórico de abandono e inadimplência reforçado no tópico anterior é que, **na hipótese de não se concretizar determinada prorrogação contratual, o risco de novos inadimplementos aumente nos últimos anos de contrato**. Desse modo, haveria uma maior probabilidade de degradação das malhas e materiais rodantes, da não equalização de passivos anteriores relacionados às concessões e da consequente piora na qualidade dos serviços prestados neste período que antecederia a assunção da concessão por uma nova operadora.
179. Desse modo, por meio do Ofício 000.030/2024 – AudPortoFerrovia, esta equipe fez o seguinte questionamento à ANTT.
- ‘Na hipótese de alguma dessas malhas não ter o contrato prorrogado, como a ANTT avalia o risco de degradação da malha e material rodante ao longo dos últimos anos de contrato; e o risco de não equalização dos passivos (trechos abandonados, multas e afins) após o término do prazo contratual? Quais mecanismos estão sendo utilizados para tratamento e/ou mitigação de tais riscos?’
180. Em resposta, a ANTT informa que o cenário aventado no questionamento realizado é distinto daquele considerado por aquela Agência. Isso se daria, segundo a Autarquia, em função das diretrizes ministeriais apontarem para a busca da prorrogação contratual ou relicitação dos contratos que estão próximos de seu término (peça 53).
181. Ademais, a ANTT entende que é próprio das prorrogações contratuais e das relicitações prever tratamento aos passivos relacionados à concessão. Traz como exemplo a prorrogação da FCA e a relicitação da RMO que possuem, em seus respectivos desenhos, mecanismos com essas finalidades.

182. Argumenta que o direcionamento dos esforços da ANTT, considerando um cenário diverso daquele que já está em curso e em conformidade com a política pública setorial, prescindiria de alteração das diretrizes do Ministério dos Transportes, sob pena de descumprimento, por parte do regulador, da sua Lei de criação (Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001). Ressalta que cabe à ANTT, nesse aspecto, implementar as políticas públicas formuladas pelo Ministério dos Transportes, como prevê o art. 20, I, da Lei nº 10.233/2001.
183. Afirma ainda que, na ocorrência de alteração da política pública, realizará todos os esforços necessários para que não haja prejuízo ao interesse público, dentre eles, mitigar e/ou tratar os riscos citados no questionamento (degradação da malha e do material rodante nos últimos anos de concessão e não equalização dos passivos, nas hipóteses de não prorrogação contratual).
184. No que tange aos esforços para a manutenção da prestação dos serviços, mesmo que em um cenário de extrapolação do prazo referente ao advento do termo contratual, a ANTT informa que os contratos de concessão próximos ao seu termo já possuem mecanismos para garantir a continuidade dos serviços, na hipótese de extinção, até que haja a assunção dos serviços, pelo Poder Público ou por um novo operador, conforme extrai-se, via de regra, do §5º da Cláusula Décima Quinta dos Contratos, in verbis: 'Em qualquer dos casos da extinção da CONCESSÃO, a CONCESSIONÁRIA manterá a continuidade da prestação dos serviços nas condições estipuladas nesse contrato até a assunção dos mesmos pela CONCEDENTE.'
185. Ao se analisar a já comentada diretriz pública exarada pelo Ministério dos Transportes à ANTT e à Infra S.A. **percebe-se que a diretriz de se realizar os estudos para licitações**, comunicada por meio do Ofício 151/2023/GAB-SNTF/SNTF (7793624), de 24/11/2023, **deixa clara a incerteza do caminho a ser tomado e a necessidade de diligência para se preparar para soluções alternativas**. Veja-se novamente um trecho da citada diretriz: '3. (...) tendo em vista a proximidade de encerramento dos contratos de concessão vigentes, torna-se premente a elaboração de estudos que possibilitem a realização de licitação para a continuidade da prestação do serviço público associado a essas concessões. Tal encaminhamento decorre da necessidade de diligência, uma vez que não há garantia de que os processos de prorrogação antecipada se concluam antes do encerramento contratual.'
186. Ademais avalia-se que o poder de negociação e fiscalização da Agência Reguladora se reduz exponencialmente conforme se aproxima do fim da vigência contratual, situação drasticamente agravada na hipótese de não prorrogação dos contratos.
187. O Decreto 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional indica que a administração pública federal deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional.
188. No âmbito do TCU, o Acórdão 1.750/2020-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, já enfatizou a **necessidade de realizar uma análise abrangente dos riscos associados a contratos e itens de serviço**, incluindo a identificação, análise, avaliação, plano de tratamento e monitoramento dos riscos. Naquela ocasião, a Corte de Contas destacou a importância de incluir no escopo da análise de riscos as etapas de execução contratual, negociação de prorrogações do contrato e licitação para substituição do fornecedor.
189. O Referencial de análise de maturidade de gestão de riscos do TCU, por sua vez, orienta que **a gestão de riscos é crucial para a governança e gestão das organizações públicas**, garantindo que essas cumpram suas responsabilidades de gerar, preservar e entregar valor público (accountability). Indica ainda que ao enfrentar riscos decorrentes de suas atividades, mudanças sociais e requisitos legais, as organizações devem identificar, analisar e tratar riscos para assegurar que seus objetivos sejam alcançados. Assim, a gestão de riscos sistemática e bem implementada melhora a alocação de recursos, eficiência, eficácia e a confiança do público (BRASIL, 2014).
190. Ainda de acordo com o Referencial, a governança estratégica e operacional deve lidar com incertezas (ABNT, 2009), balanceando riscos e benefícios na prestação de serviços públicos (INTOSAI, 2007). Nesse contexto, a gestão de riscos eficaz apoia decisões estratégicas e aumenta a confiança pública, prevenindo perdas e cumprindo requisitos legais (BRASIL, 2014).



191. A OCDE, por sua vez, recomenda que se integre a gestão de riscos na responsabilidade gerencial e se desenvolva competências de gestores públicos para promover essa prática como ferramenta estratégica (OCDE, 2011).
192. Assim, avalia-se que, na hipótese de não prorrogação dos contratos, o risco de degradação da malha e material rodante e o risco de não equalização dos passivos nos últimos anos de contrato são elevados e podem gerar prejuízo ao erário, descontinuidade e queda da qualidade dos serviços ferroviários prestados e que alheio a isso, **não existem no âmbito do MT, ANTT ou Infra S.A. mapeamento de medidas destinadas a tratar e/ou mitigar tais riscos.**
193. **Pelo exposto, entende-se pertinente recomendar ao MT, à ANTT e à Infra S.A, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elaborem, de forma prioritária, plano de ação para gerenciamento de riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC).**
194. Com a aplicação dessa medida, pretende-se propiciar uma maior racionalidade ao processo de tomada de decisão, tornando o ambiente mais seguro e confiável para atuação dos diversos atores envolvidos, evitando que tópicos importantes sejam relegados e favorecendo o adequado seguimento do processo de licitação/prorrogação dos contratos de concessão em comento, mitigando ou eliminando riscos, falhas ou atrasos.
- 5. COMENTÁRIOS DOS GESTORES**
195. O relatório preliminar de peça 56 foi enviado à ANTT, Infra S.A. e Ministério dos Transportes para recebimento dos comentários dos gestores, como parte do ciclo deste RACOM, conforme atestam as peças 58, 60 e 62, respectivamente.
196. Em resposta, a ANTT enviou o Ofício SEI 21912/2024/GAB-DG/DG-ANTT, conforme indicado na peça 69, no qual anexou o Despacho SUCON, mencionado na peça 70. A Agência não teceu comentários específicos sobre as proposições de encaminhamentos constantes do presente relatório. Limitou-se a comentar que a matéria correlata ao presente acompanhamento se relaciona à formulação de políticas públicas, cabendo à SUCON/ANTT a implementação conforme as diretrizes definidas pelo Ministério dos Transportes.
197. A resposta da Infra S.A., por sua vez, foi emitida por meio do OFÍCIO Nº 110/2024/AUDIN-INFRASA/CONSAD-INFRASA/AG-INFRASA (peça 66), que encaminhou o OFÍCIO Nº 482/2024/ASSDIPLAN-INFRASA/DIPLAN-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSADINFRASA/AG-INFRASA e o Despacho nº 118/2024/SUFER-INFRASA/DIPLAN-INFRASA/DIREX-INFRASA/CONSADINFRASA/AG-INFRASA, constantes das peças 67 e 68, respectivamente.
198. Já a resposta do Ministério dos Transportes foi emitida por meio do OFÍCIO Nº 668/2024/SE, indicada na peça 71 e seus anexos, Nota Técnica Conjunta nº 3/2024/CGOF-I-SNTF/DOUT-SNTF/SNTF e OFÍCIO Nº 572/2024/SNTF, constantes das peças 72 e 73, respectivamente.
199. Na sequência, estão apresentados os comentários da Infra S.A. e do Ministério dos Transportes às conclusões do relatório preliminar e as respectivas análises, para as conclusões preliminares deste relatório. **Adianta-se que a análise dos comentários apresentados não** ensejou alterações nas propostas de encaminhamento definitivas.
200. Com relação às **falhas na formalização e institucionalização do processo**, a proposta preliminar foi de determinar ao MT, à ANTT e à Infra S.A, que elaborem e apresentem, no prazo de 60 dias, plano de ação, ou outro instrumento similar, com a descrição das etapas, estabelecimento de seus prazos e indicação dos responsáveis para o cumprimento das ações necessárias à implementação das soluções previstas a todos os contratos das malhas ferroviárias com vigências próximas ao fim (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC).
201. Sobre o assunto o Ministério dos Transportes informa sobre a consolidação de reuniões gerenciais com frequência quinzenal das quais participam todos os entes envolvidos nos processos de repactuação ou nova licitação (ANTT, Infra, MT e PPI). Relata também sobre a realização de reuniões específicas para cada estudo de viabilidade em elaboração. Estas últimas possuem caráter técnico-gerencial e têm o objetivo de acompanhar de forma próxima a elaboração dos EVTEAs por todos os envolvidos, reduzindo assim o tempo de análise e aprovação dos estudos por parte de cada instituição.

202. Indica ainda que deverá ser formalizada, por Portaria do MT, uma Comissão Permanente para acompanhamento da estruturação de empreendimentos referentes à exploração da infraestrutura de transporte ferroviário. O portfólio dessa comissão abrangerá as concessões ferroviárias incluídas no objeto deste acompanhamento. O Ministério dos Transportes entende que a partir da instituição da referida Comissão Permanente, as competências institucionais, as atribuições dos gestores, as fases e as ações dos processos e os fluxos de trabalho estarão bem delineados.
203. A Infra S.A., por sua vez, esclarece que a presença de ampla articulação e discussão entre ANTT e Infra S.A. na elaboração dos estudos ocorre em conformidade com os papéis estabelecidos nas leis que regem ambas as entidades, reforçada pela atuação proativa de ambas na criação de um modelo, strictu sensu, de governança no nível do processo de estruturação de projetos de infraestrutura. Cita como exemplo o processo nº 50050.002459/2024-14, associado à gestão dos estudos de viabilidade da FCA (SEI nº 8508022), o qual seria responsável por registrar as orientações, definições e decisões correlatas ao assunto.
204. Em exame, verifica-se que os comentários dos gestores se resumem a citar iniciativas sem apresentar a materialização e institucionalização da governança citada no exame técnico e encaminhamento em questão. Embora pareça que o estabelecimento da citada Comissão Permanente tenha potencial para cumprir os pontos elencados no exame técnico do assunto em epígrafe, trata-se de uma ação ainda não instituída, razão pela qual **optou-se por manter inalterado o encaminhamento proposto referente às falhas na formalização e institucionalização do processo.**
205. No que tange ao tópico medidas emergenciais e seus efeitos potenciais, a proposta preliminar da equipe técnica deste Racom foi de recomendar ao Ministério dos Transportes e à Infra S.A. que elaborem os estudos licitatórios da Malha I da Malha Nordeste, atualmente concedida à FTL, de forma a abranger conjuntamente os trechos operacionais e não operacionais.
206. Sobre o assunto, o MT defende que a decisão de segregar os trechos operacionais dos não operacionais nos EVTEA teve por objetivo proporcionar um olhar mais atento a novas oportunidades visando o aprimoramento do setor ferroviário. Informa ainda que a diretriz encaminhada pelo Ministério dos Transportes à Infra S/A para considerar separadamente os trechos operacionais e não operacionais na elaboração dos EVTEA não representa uma decisão antecipada em relação às futuras concessões. Segundo a pasta ministerial, caso tais estudos demonstrem que a melhor configuração sob os aspectos de conveniência e oportunidade deva incluir trechos não operacionais, a modelagem para o procedimento licitatório poderá ser ajustada de acordo com essa premissa.
207. A Infra S.A., por sua vez, argumenta que a lógica adotada nos contratos firmados e a firmar com as consultorias responsáveis pela estruturação dos projetos ferroviários permitirá uma sincronia de visões técnicas entre contratos, possibilitando avaliações cruzadas das malhas operacionais e não operacionais. De acordo com a Estatal, isso significa que, caso o estudo de pré-viabilidade das malhas não operacionais identifique trecho(s) com potencial econômico e logístico, estes poderão ser incorporados no estudo de viabilidade das malhas operacionais, não apenas da FTL, mas também das demais ferrovias em análise por esta estatal.
208. Informa ainda que o processo de contratação dos estudos referentes à FTL possui o objetivo primordial de trazer uma visão holística sobre toda a malha da FTL, abrangendo tanto os trechos operacionais quanto os não operacionais. A intenção é verificar o status dos subtrechos ferroviários, suas potencialidades e como poderiam coabitar em um novo desenho de concessão. A análise será essencialmente pautada em apresentar conclusões sobre elementos relacionados à eficiência logística, viabilidade econômico-financeira e atendimento aos usuários de transporte de carga e passageiros.
209. Em exame, verifica-se que os comentários dos gestores se resumem a citar iniciativas sem apresentar a materialização e institucionalização do comando constante do encaminhamento em questão. Ademais, esta equipe técnica teve conhecimento dos arquivos editais das contratações já realizadas e, em análise expedita, avaliou que as nuances de “sincronia de visões técnicas entre contratos, possibilitando avaliações cruzadas das malhas operacionais e não operacionais” não estão claras nos citados documentos nem em nenhum outro documento institucionalizado a que se teve acesso, ressalvadas os relatos realizados em reuniões e ofícios.

210. Outro ponto a ser considerado é que existe um prazo curto para confecção dos estudos e as etapas dos estudos de trechos operacionais e não operacionais não são coincidentes. Caso mudanças relevantes sejam realizadas após fases de audiência pública ou submissão ao TCU, tais etapas terão que ser repetidas, aumentando o prazo para que a renovação ou nova licitação ocorra. O MT já deixou claro que, em sua visão, o maior risco desses processos é de extrapolação do prazo e descontinuidade da prestação dos serviços, embora a pasta já tenha também apresentado possíveis medidas mitigadoras de tal risco.
211. Ainda, ponderando sobre a relevância do encaminhamento proposto neste tópico e a citada ausência de formalização deste tratamento holístico citado pelos gestores, conclui-se que, na ausência do presente encaminhamento, restaria um risco de que os estudos contratados concluam pela concessão conforme atual segregação de trechos sem que sejam apresentados os resultados de análises de novos arranjos considerados e a memória de cálculo e/ou justificativas para que estes arranjos alternativos tenham sido considerados mais distantes do interesse público.
212. Assim, ante ao exposto, **optou-se por manter inalterado o encaminhamento proposto referente às medidas emergenciais e seus efeitos potenciais.**
213. Com relação à **renovação de contrato com concessionárias inadimplentes** a proposta preliminar foi recomendar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, na hipótese de prorrogação contratual, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, de elevada inadimplência e de alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam vir a desabonar as atuais operações das Concessionárias Ferrovia Centro-Atlântica, Rumo Malha Sul, Rumo Malha Oeste e Ferrovia Transnordestina Logística na elaboração dos estudos que venham a fundamentar a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de novas licitações para os empreendimentos citados.
214. A propósito do tema o Ministério dos Transportes argumenta que, uma vez que a Lei nº 13.448/2017 prevê condicionantes atreladas ao cumprimento de metas de produção e segurança para que possa haver a prorrogação antecipada, o adimplemento de obrigações contratuais seria condição de contorno do problema e não uma variável que assumiria maior ou menor risco a depender das decisões tomadas. Segundo a Pasta, o problema identificado diria respeito à (i) necessidade de modernização dos contratos e (ii) apresentação de parâmetros e critérios claros que possam nortear o processo decisório do poder concedente em relação à aferição da vantajosidade de celebrar termo aditivo para prorrogação antecipada do contrato, em detrimento de outra medida, como a realização de novo processo licitatório. Finalmente, cita que tais parâmetros foram abordados pela Portaria MT nº 532/2024, em seu art. 3º.
215. Analisando os comentários dos gestores, entende-se como uma boa prática a busca por critérios mais objetivos e pela melhoria contínua do processo, conforme comentários do MT. Não obstante, conforme argumentos já expostos no exame técnico realizado concernente ao tema, entende-se que a prorrogação contratual com concessionárias que não prestaram um serviço adequado aporta sim maiores riscos à operação ferroviária, representando assim um aspecto desfavorável à opção de prorrogação contratual. Assim sendo, tais aspectos precisam ser levados em consideração em um estudo de vantajosidade adequado, motivo pelo qual **optou-se por manter inalterado o encaminhamento proposto referente à renovação de contrato com concessionárias inadimplentes.**
216. Concernente à **ausência de medidas adequadas para mitigação do risco de não equalização dos passivos** a proposta preliminar foi recomendar ao MT, à ANTT e à Infra S.A. que elaborem de forma prioritária, plano de ação para gerenciamento de riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC).
217. A respeito do tema o Ministério dos Transportes entende que o maior risco inerente ao processo em curso para prorrogação ou nova licitação dos contratos de concessão ferroviária, que estão no fim de vigência, é a continuidade da prestação dos serviços caso não haja tempo hábil para concluir todas as etapas necessárias à prorrogação ou nova licitação antes do término dos contratos atuais.
218. O Ministério informa que existem três soluções jurídico-regulatórias que podem ser invocadas como forma de mitigação e gerenciamento dos riscos envolvidos, na hipótese de o processo de prorrogação não ter sucesso, são elas:
- a) Obrigação prevista nos contratos de concessão ferroviária, Cláusula 15ª, § 5º, que estabelece que, em caso de extinção da concessão, a concessionária deverá manter a continuidade da prestação dos serviços até a sua assunção pelo Poder Concedente.

- b) Extensão excepcional do prazo do contrato de concessão por até 24 (vinte e quatro) meses, nos termos da Lei 13.448/2017, artigo 32, e da Portaria MT nº 532/2024, artigo 12, considerando que existem estudos em andamento para licitação e não há tempo hábil para que o novo concessionário assuma o objeto da concessão.
- c) Prorrogação ordinária do contrato de concessão ferroviária, prevista na Lei nº 13.448/2017, artigo 4º, inciso I, e nos contratos de concessão, Cláusula 3ª e seus parágrafos, sendo suficiente o interesse de ambas as partes, desde que sejam definidas as condições técnicas, administrativas, econômicas e financeiras necessárias para a prorrogação do contrato.
219. Em exame, verifica-se que a Pasta Ministerial mapeou hipóteses para tratamento e/ou mitigação do que considera ser o principal risco relacionado aos processos de prorrogação ou licitação das concessões objeto deste Racom. Porém, não aborda eventuais outros riscos potenciais que podem vir a afetar a qualidade ou tempestividade dos processos em questão. Assim, não supre as questões e preocupações elencadas no exame técnico sobre o tema em epígrafe de modo que **se optou por manter inalterado o encaminhamento proposto referente à ausência de medidas adequadas para mitigação do risco de não equalização dos passivos.**
- 6. CONCLUSÃO**
220. **Contratos de cinco malhas ferroviárias relevantes no setor estão com prazos de vigência próximo ao vencimento**, são elas: Malha Sul, Centro-Atlântica (FCA), Transnordestina, Malha Oeste e Tereza Cristina, mas, ainda não há definição relacionada à manutenção ou troca das empresas concessionárias.
221. Dessa maneira, o acompanhamento em tela buscou examinar as providências que estão sendo tomadas pelos agentes públicos responsáveis, sejam voltadas à renovação, à licitação ou à relicitação de modo a evitar a descontinuidade dos serviços ferroviários.
222. Sobre a solução aventada para cada uma das malhas, o Ministério dos Transportes informou que **o caminho prioritário para todos os casos seria a prorrogação contratual**, condicionado ao aceite, por parte das concessionárias, das novas diretrizes de prorrogação constantes da Portaria nº 532, de 05 de junho de 2024.
223. **O Ministério dos Transportes também considera uma solução alternativa a ser acionada em caso de insucesso da prorrogação dos contratos atuais.** Nesta linha, solicitou à Infra S.A. a realização de estudos para a licitação dos **trechos ferroviários operacionais.**
224. **Após a realização dos procedimentos de auditoria, verificaram-se falhas na formalização e institucionalização do processo** e na articulação entre as entidades, bem como ausência de estabelecimento das responsabilidades, das etapas e prazos, o que levou à proposta de **determinação** ao MT, ANTT e Infra S.A. para que elaborem plano de ação, ou outro instrumento similar, com a descrição das etapas, estabelecimento de seus prazos e indicação dos responsáveis para o cumprimento das ações necessárias à implementação das soluções previstas a todos os contratos das malhas ferroviárias com vigências próximas ao fim.
225. **Um dos pontos de maior risco nas diretrizes emitidas pelo Ministério dos Transportes é a medida emergencial de segregar os trechos operacionais dos não operacionais**, postergando a discussão das possíveis soluções para a questão do alto índice de abandono das malhas e desassociando tais ferrovias das iniciativas de planejamento de transporte vigentes. Apesar desse contexto e em função do exíguo prazo existente até o vencimento dos contratos de concessão, esta equipe técnica decidiu não emitir proposta de encaminhamento em relação a esse assunto.
226. **Observou-se, também, oportunidade de ação tempestiva no caso específico da Malha I da Malha Nordeste, atualmente concedida à FTL**, já que a data de termo de vigência do atual contrato ocorrerá em 31/12/2027, aproximadamente 3 anos e meio a partir da data de fechamento do presente relatório. Este prazo, embora exíguo, seria suficiente para a realização conjunta dos estudos de todos os trechos desta malha.
227. Por isso, será proposto **recomendar ao Ministério dos Transportes e à Infra S.A.** que elaborem os estudos licitatórios da Malha I da Malha Nordeste de forma a abranger conjuntamente os trechos operacionais e não operacionais, com fundamento nos princípios da eficiência e da motivação, com o objetivo de permitir maior eficiência e transparência na condução dos estudos licitatórios.

228. Outra questão alarmante é o fato de que **as malhas referentes às concessões da FCA, RMS, RMO e FTL possuem um histórico reiterado de inadimplência contratual e abandono de trechos ferroviários**. Por isso, a renovação de contrato com concessionárias inadimplentes foi considerada um risco, o que levou esta equipe a propor recomendação ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes que, na hipótese de prorrogação contratual, levem em consideração o histórico desafiador das Concessionárias Ferrovia Centro-Atlântica, Rumo Malha Sul, Rumo Malha Oeste e Ferrovia Transnordestina Logística na elaboração dos estudos que venham a fundamentar a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de novas licitações para os empreendimentos citados.
229. Mais um ponto decorrente do histórico de abandono e inadimplência é, que, na hipótese de não se concretizar determinada prorrogação contratual, **o risco de novos inadimplementos aumente nos últimos anos de contrato**. Ao ser questionada sobre avaliação de risco quanto a esta questão, a ANTT se resumiu a afirmar que é próprio das prorrogações contratuais e das relições prever tratamento aos passivos relacionados à concessão, evidenciando a ausência de qualquer análise de risco sobre a questão. Assim, será proposto **recomendar** ao MT, à ANTT e à Infra S.A. que elaborem e apresentem plano de ação de gerenciamento de riscos associados aos processos de prorrogação, relitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência.
230. Com a implementação dessas medidas, pretende-se propiciar o aprimoramento do setor de transporte ferroviário brasileiro, com impactos positivos para os usuários de transportes de carga e concessionários, bem como o adequado seguimento do processo dos contratos de concessão em comento, que mitigue os riscos de falhas de governança presentes na atual condução da política pública do setor ferroviário voltada para as soluções para os contratos de concessão com prazo próximo ao seu fim.
231. Finalmente, frisa-se à luz da Resolução-TCU 315/2020, que o presente relatório foi encaminhado ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Infra S.A., os quais apresentaram comentários dos gestores acerca das conclusões e das propostas de encaminhamento levantadas. Os comentários recebidos foram analisados pela equipe deste Racom e **não ensejaram alterações nas propostas de encaminhamento inicialmente realizadas**.
- 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
232. A partir do exposto, propõe-se:
233. Determinar ao Ministério dos Transportes, Agência Nacional de Transportes Terrestres e Infra S.A., com base no art. 7º, §3º, inciso I e §4º, incisos I, II e III da Resolução-TCU 315/2020 e art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art 250, inciso II do RI do TCU que elaborem e apresentem, no prazo de 60 dias, plano de ação, ou outro instrumento similar, com a descrição das etapas, estabelecimento de seus prazos e indicação dos responsáveis para o cumprimento das ações necessárias à implementação das soluções previstas a todos os contratos das malhas ferroviárias com vigências próximas ao fim (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC).
234. Recomendar ao Ministério dos Transportes e à Infra S.A., com lastro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elaborem os estudos licitatórios da Malha I da Malha Nordeste, atualmente concedido à FTL, de forma a abranger conjuntamente os trechos operacionais e não operacionais, com fundamento nos princípios da eficiência e da motivação, com o objetivo de permitir maior eficiência e transparência na condução dos estudos licitatórios.
235. Recomendar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com lastro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na hipótese de prorrogação contratual, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, de elevada inadimplência e de alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam vir a desabonar as atuais operações das Concessionárias Ferrovia Centro-Atlântica, Rumo Malha Sul, Rumo Malha Oeste e Ferrovia Transnordestina Logística na elaboração dos estudos que venham a fundamentar a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de novas licitações para os empreendimentos citados.
236. Recomendar ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e à Infra S.A., com lastro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elaborem, de forma prioritária, plano de ação para gerenciamento de riscos associados aos processos de prorrogação, relitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC).
237. Arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o relatório.

VOTO

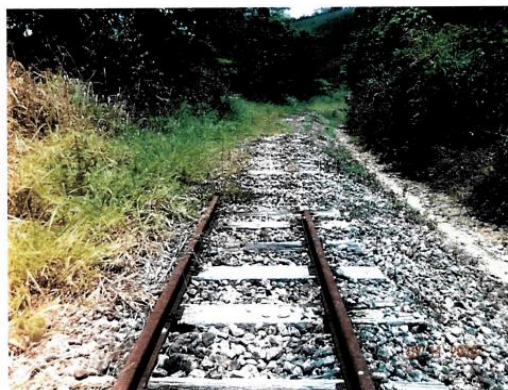
Trata-se de ação de controle na modalidade acompanhamento a fim de verificar as medidas governamentais relacionadas aos contratos de concessões ferroviárias, cujos prazos de vigência estão próximos do fim, notadamente, as malhas Sul, Centro-Atlântica, Transnordestina, Oeste e Tereza Cristina.

2. Por meio do presente acompanhamento, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária do TCU (AudPortoFerrovia) buscou contribuir para a eficiência da política pública e a qualidade dos serviços prestados, mediante a verificação da existência e do nível de avanço dos processos de licitação, relicitação ou prorrogação contratual, indicando oportunidades de melhoria para aprimorar a definição do futuro das mencionadas malhas.
3. Antes de adentrar nos achados da ação de controle, cabe apresentar aspectos gerais dessas concessões de ferrovias, bem como do curso da política pública do Ministério dos Transportes (MI).

II.1 Das concessões ferroviárias em final de vigência

4. A Ferrovia Centro-Atlântica (FCA) é a detentora da concessão da Malha Centro-Leste, que constitui a maior concessão ferroviária federal, com 7.857 km de extensão em bitola métrica. Passa pelos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Goiás, Bahia, Sergipe e o Distrito Federal. Além disso, possui pontos de conexão com a Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM), a MRS Logística (MRS), a Rumo Malha Paulista (RMP) e a Ferrovia Transnordestina Logística (FTL). As principais mercadorias movimentadas na ferrovia em 2022 foram: soja, minério de ferro, açúcar, calcário siderúrgico, milho, bauxita e farelo de soja.
5. Ao longo da vigência contratual, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) identificou inadimplementos significativos na concessão da FCA, tendo a concessionária desativado trechos ferroviários, sem realizar atividades de manutenção e conservação dos bens, demonstrando, dentre outras implicações, a descontinuidade na prestação do serviço (peça 75, p. 8).
6. Com o objetivo de detalhar os descumprimentos legais e contratuais dessa concessionária, bem como fixar prazos para a sua correção, a ANTT instaurou processo específico, autorizado por meio da Deliberação 244, em 27/7/2021. O procedimento está previsto no §3º do art. 38 da Lei 8.987/1995 e representa o último recurso a ser utilizado pela Agência antes de iniciar um processo de caducidade. Segundo informações da entidade, atualmente, o procedimento está aberto e com prazos vigentes para correção dos pontos constantes da citada deliberação (peça 75, p. 8).

Figura 1: Retirada de Material e Abandono da Linha Ferroviária Concedida.

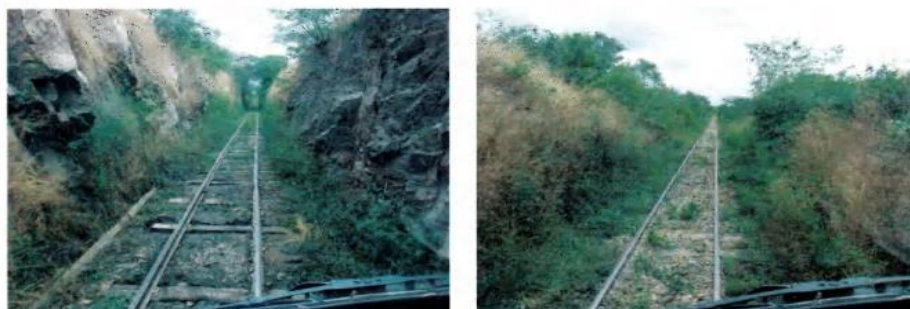


Fonte: Visita técnica feita em 11/2018 no trecho entre as Estações de Visconde de Itaboraí e Argolas em Vila Velha/ES.

7. O contrato da FCA foi assinado em 28/8/1996 e expirará em 31/8/2026.
8. A Rumo Malha Sul (RMS), possui uma extensão total de 7.228 km em bitola estreita e opera em regiões do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e São Paulo. A rota possui pontos de conexão estratégicos com outras ferrovias, incluindo a Rumo Malha Oeste (RMO) e a Ferroeste (localizada no Paraná), bem como pontos de intercâmbio com duas ferrovias estrangeiras: a *Administración de Ferrocarriles del Estado*, do Uruguai, e a *Ferrocarril Mesopotámico General Urquiza*, da Argentina. Os principais produtos transportados são açúcar, milho, soja e óleo diesel.
9. Ao tratar do desempenho da concessionária, a AudPortoFerrovia consignou que:
“Com relação à fiscalização da ANTT, foram identificados inadimplementos graves no contrato de concessão da RMS. Inúmeras determinações foram feitas ao longo dos anos e vários processos administrativos sancionadores foram instaurados pela Agência. Apesar disso, a Concessionária seguiu descumprindo reiteradamente suas obrigações contratuais, causando graves prejuízos à União e à sociedade.” [peça 75, p. 11, grifei e destaquei].
10. Similarmente à FCA, a Agência publicou a Deliberação 477/2020, autorizando a instauração de processo específico com o objetivo de detalhar os descumprimentos legais e contratuais, assim como fixar prazos para sua correção. Segundo à ANTT, atualmente, o processo se encontra aberto e com prazos vigentes para correção dos pontos constantes da citada deliberação (peça 75, p.11).
11. O contrato da RMS foi assinado em 27/2/1997 e se encerrará em 1/3/2027.
12. Em terceiro, a Rumo Malha Oeste (RMO), com uma extensão total de 1.973 km em bitola métrica, opera nas regiões dos estados do Mato Grosso do Sul e São Paulo. A empresa possui pontos de conexão estratégicos com a RMS e a Rumo Malha Paulista (RMP), bem como pontos de intercâmbio com a Empresa Ferroviária Oriental, da Bolívia. Atualmente, o minério de ferro é praticamente o único produto transportado nesta malha, com uma fatia ínfima de produtos siderúrgicos e celulose.
13. No que se refere ao desempenho contratual, em janeiro de 2020, após uma fiscalização da ANTT identificar inadimplementos graves e descumprimentos legais e contratuais por parte da concessionária, a Agência autuou processo de caducidade, por meio da Deliberação 38/2021. O procedimento está sobrestado, em razão do pedido de devolução e relicitação formulado pela Concessionária, em setembro de 2020, nos termos da Lei 13.448/2017 (peça 75, p. 14).
14. O contrato da RMO é de 27/6/1996 e se encerrará em 27/6/2026.

15. Em seguida, menciono a Ferrovia Transnordestina Logística (FTL), com uma extensão de 4.295 km em bitola métrica, cuja área de atuação compreende os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. Todavia, a linha ferroviária em operação, atualmente, conta com apenas 1.237 km, ligando os portos de Itaqui (São Luís/MA), Pecém (São Gonçalo do Amarante/CE) e Mucuri (Fortaleza/CE). As principais cargas movimentadas em 2023 foram celulose, combustíveis, cimento e clínquer (sítio FTL - CSN, acesso em 24/4/2024).
16. Antes de aprofundar na concessão da FTL, cabe explicar que a Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN) detém a exploração dessa malha, desde a assinatura do contrato em 31/12/1997. Em 2005, a CFN e a União firmaram “Protocolo de Intenções”, prevendo a realização do projeto “Nova Transnordestina”, e, em 2008, a CFN passou a se chamar Transnordestina Logística S.A. (TLSA).
17. A Resolução-ANTT 4.042/2013 autorizou a cisão da concessão da Malha Nordeste, que dividiu os trechos originalmente previstos nas Malhas I e II, definindo-se os grupos controladores de cada uma. Para a Malha I, permaneceu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Taquari Participações; e, para a Malha II, a CSN, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), a então Valec Engenharia, Construção e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
18. Em razão da cisão de uma parcela do capital social da TLSA formou-se uma nova concessionária, a Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL), responsável pela Malha I. Em janeiro de 2014, foi firmado novo contrato, entre a ANTT e a TLSA, concedendo a exploração dos trechos da Malha II. Desse modo, o contrato de concessão da FTL é distinto do contrato de concessão da TLSA, sendo que o primeiro vence em 31/12/2027, e o segundo, em 31/12/2057.
19. Em 2016, o Ministério Público de Contas (MPTCU) apresentou representação, com proposta de medida cautelar, acerca de indícios de irregularidades graves cometidas pela ANTT pela prática de atos e procedimentos que resultaram na celebração de contrato com a TLSA para a construção da ferrovia Transnordestina, sem licitação. Como resultado, o Acórdão 67/2017-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar) determinou a suspensão da destinação de recursos públicos para as obras de construção da ferrovia Nova Transnordestina (Malha II) ou para a respectiva concessionária.
20. Além disso, inspeções realizadas pela Agência detectaram várias inconformidades contratuais nas malhas concedidas, entre elas, condições insatisfatórias da via permanente, que refletiam negativamente na capacidade operacional das malhas, prejudicando a prestação eficiente e o avanço do serviço público de transporte de cargas, como observado em trecho da FTL a seguir:

Figura 2: FTL - Grave deficiência na drenagem (esq.) e lastro gravemente contaminado (dir.).



Fonte: Visita técnica feita em 11/2018 no Trecho Caucaia/CE e Teresina/PI e Variante de cargas Aracapé-Caucaia

21. Após essas constatações, a Agência propôs a declaração da caducidade dos contratos de concessão da FTL (Deliberação-ANTT 947/19) e da TLSA (Deliberação-ANTT 126/20). Todavia, o Ministério dos Transportes (MT) posicionou-se contrariamente às duas (peça 75, p. 18-19).
22. Mais tarde, o Acórdão 2.769/2022-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar) manteve a proibição de destinação de recursos federais, originários da Valec S.A. (atual Infra S.A.) ou do Orçamento Geral da União (OGU), para as obras previstas no contrato de concessão firmado com a TLSA, até a conclusão do encontro de contas, com apuração e restituição aos cofres credores de eventuais prejuízos causados por essa concessionária (Malha II), bem como pela FTL (Malha I).
23. Recentemente, o Acórdão 467/2024-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar), possibilitou novos investimentos públicos na Nova Transnordestina, autorizando, inclusive, investimentos com recursos da Infra S.A. ou do OGU. Todavia, determinou ao MT, antes de pagar eventual indenização ao grupo controlador, a conclusão do encontro de contas destinado à apuração e restituição aos cofres públicos dos eventuais prejuízos causados pela TLSA e FTL.
24. No que se refere à malha administrada pela concessionária FTL, trago a seguinte passagem do relatório de acompanhamento da SeinfraPortoFerrovia (peça 75, p. 19):

“(...) é uma malha ferroviária repleta de irregularidades contratuais e legais, com várias determinações do TCU e que ainda se encontra em sua maior parte em estado precário de manutenção, sem eficiência operacional e que não traz aos usuários serviços adequados de transporte ferroviário de cargas” [grifei e destaquei].
25. O contrato com a FTL tem o seu término previsto para 31/12/2027.
26. Em quinto, a Ferrovia Teresa Cristina (FTC), que tem 164 km de extensão, passando por quatorze municípios no sul catarinense e conectando o Porto de Imbituba a complexo termelétrico, cujo principal produto transportado é o carvão mineral para o abastecimento dessas usinas.
27. Segundo a AudPortoFerrovia, a concessionária vem cumprindo as metas de investimentos previstas no contrato de concessão, não possuindo processos de caducidade ou relicitação abertos.
28. O contrato com a FTC foi assinado em 28/1/1997 e expirará em 28/1/2027.

II.2 Das Diretrizes do Ministério dos Transportes para a Política Pública

II.2.1 Das Prorrogações Antecipadas

29. Durante a ação de controle, a AudPortoFerrovia questionou ao Ministério dos Transportes (MT) qual seria a solução aventada para cada uma das malhas, cujos contratos de concessão estão próximos ao prazo de vencimento. Em resposta, a Pasta informou que o caminho prioritário para todos os casos seria a prorrogação antecipada, condicionada ao aceite, por parte das concessionárias, das novas diretrizes de prorrogação constantes da Portaria 532, de 05 de junho de 2024.

30. Além disso, o MT informou, corroborando o disposto no art. 12 da citada Portaria, que, caso os termos aditivos referentes às prorrogações não sejam assinados em até 360 dias antes do advento do termo contratual, a ANTT deverá adotar as devidas providências para assegurar a continuidade na prestação dos serviços, nos termos do art. 32 da Lei nº 13.448/2017:

“Art. 32. Nos casos em que houver estudo ou licitação em andamento para substituição de contrato em vigor e não haja tempo hábil para que o vencedor do certame assuma o objeto do contrato, o órgão ou a entidade competente fica autorizado a estender o prazo do contrato, justificadamente, por até 24 (vinte e quatro) meses, a fim de que não haja descontinuidade na prestação do serviço.”

II.2.2 Dos trechos operacionais e não operacionais

31. Uma vez que o MT considera como alternativa, no caso da frustração da prorrogação antecipada, a licitação dos trechos, a Pasta solicitou à Infra S.A. a realização de estudos para licitar apenas os trechos operacionais das concessões administradas pela Ferrovia Centro Atlântica (FCA), Rumo Malha Sul (RMS), Ferrovia Transnordestina Logística (FTL) e Ferrovia Tereza Cristina (FTC). Tal diretriz foi comunicada à estatal e à ANTT por meio de ofício, nos seguintes termos (peça 17):

“3. (...) tendo em vista a proximidade de encerramento dos contratos de concessão vigentes, torna-se premente a elaboração de estudos que possibilitem a realização de licitação para a continuidade da prestação do serviço público associado a essas concessões. Tal encaminhamento decorre da necessidade de diligência, uma vez que não há garantia de que os processos de prorrogação antecipada se concluam antes do encerramento contratual.

(...)

5. Nesse sentido, solicito que essa Agência e essa Empresa Pública desconsiderem o rol de prioridades indicado no item 2.1 do mencionado Ofício-Circular 522 (7377713) e item 2 do Ofício-Circular 521 (7377708), passando a priorizar em seu lugar o estudo para a licitação dos trechos ferroviários operacionais das concessionárias Ferrovia Centro Atlântica – FCA, Rumo Malha Sul – RMS, Ferrovia Transnordestina Logística – FTL e Ferrovia Tereza Cristina – FTC, considerando os respectivos encerramentos contratuais, de forma que essa seja a prioridade norteadora para Infra S.A. no encaminhamento da contratação dos estudos.” [grifei e destaquei]

32. Desse modo, caso as concessionárias atuais rejeitem a proposta de prorrogação antecipada, a alternativa do MT será **licitar apenas os trechos considerados operacionais**. No caso das malhas ferroviárias da Ferrovia Centro Atlântica (FCA) e Rumo Malha Sul (RMS), foram considerados, como referência de trecho operacional, as linhas contidas nos planos de negócios entregues, por elas, à ANTT. No caso da Ferrovia Transnordestina Logística (FTL), a divisão entre trecho operacional e não operacional foi realizada com base no atual tráfego da malha, enquanto, no caso da Ferrovia Tereza Cristina (FTC), toda a malha foi considerada operacional (peça 75, p. 25).
33. Assim, dos atuais 7.857 km da FCA, o estudo contratado contemplará apenas 4.325 km, ou **55%** do total da malha, podendo englobar mais 1.780 km referentes ao trecho Corinto/MG a Campo Formoso/BA, caso haja nova diretriz para tanto. Em relação à RMS, dos atuais 7.228 km, serão cobertos pelos estudos apenas 4.256 km, ou **59%**, do total. No que se refere à FTL, dos 4.295 km da sua malha, os estudos abarcarão apenas os 1.278 km que ligam o Porto de Itaqui/MA e o Porto de Mucuri/Paraná/CE, o que corresponde a apenas **30%** da malha total. Quanto à FTC, dos 164 km da sua malha, a totalidade será objeto de estudos para eventual licitação (peça 75, p. 25).

34. Neste contexto, a figura a seguir diferencia, em azul, os trechos operacionais, e, em amarelo, os não operacionais, para as concessões da FCA, RMS, FTL e FTC:

Figura 3: Distinção entre trechos operacionais e não operacionais das malhas: FCA, RMS, FTL e FTC.



Fonte: Infra S.A. (peça 16, p. 4).

35. No que se refere aos trechos não operacionais (em amarelo), o MT informou ter solicitado à Infra S.A. a contratação de estudos a fim de avaliar a possibilidade de destinação apartada do conjunto contemplado nos estudos anteriormente citados. Desse modo, pretende-se com a contratação em comento realizar uma avaliação em nível de pré-viabilidade de toda a malha indicada na diretriz ministerial. Esta avaliação mais expedita visaria essencialmente a identificação de trechos/corredores com potencial no transporte de cargas e passageiros, ainda que exigindo algum nível de subsídio público.
36. Para os trechos que demonstrarem potencial viabilidade para concessões ou Parcerias Público-Privadas (PPPs), serão elaborados os estudos de viabilidade, conforme o padrão descrito nas contratações dos trechos operacionais. Para os demais trechos, deverão ser indicadas, por meio de consultoria, propostas para destinação alternativa (peça 75, p. 25).

II.3 Do caso da Concessão da Rumo Malha Oeste (RMO)

37. Quanto à concessão da Rumo Malha Oeste (RMO), os estudos para a estruturação da nova outorga já foram realizados. Em pesquisas de *market sounding* realizadas em conjunto pela ANTT e MT, não se identificaram interessados, na forma como foi apresentado o projeto. Diante disso, esta Pasta instituiu Grupo de Trabalho (GT) com vistas a construir solução consensual para dita concessão.
38. O mencionado GT considera dois cenários: (i) a otimização do contrato com a atual concessionária; ou (ii) a continuidade do processo de relicitação, com a saída da atual empresa e a realização dos ajustes necessários no projeto para atrair interessados na futura concessão (peça 75, p.25).

39. Além disso, a Infra S/A realizou processo licitatório para a contratação de consultoria técnica especializada com o intuito de promover o acompanhamento do processo de relicitação da Malha Oeste. A contratação visa a realização do cálculo dos valores de indenização devidos, bem como a prestação de apoio técnico no acompanhamento da relicitação, em especial, no que toca à transição operacional.
40. Por último, diferentemente das demais concessões tratadas, não há para esta um cronograma de atuação. Embora a situação desta malha esteja mais avançada que a das demais, por já haver estudos executados, não existe uma data limite para a tomada de decisão quanto ao caminho a ser seguido, tampouco a definição quanto aos trechos não operacionais do projeto.

III. Dos Achados e Encaminhamentos

III.1 Das falhas na formalização e institucionalização do processo

41. Ao ser questionada sobre a existência de riscos diante da exiguidade dos cronogramas de trabalho para prorrogação ou licitação das malhas em questão, a ANTT informou não haver, formalmente, um cronograma para a publicação de editais, diante da indefinição do MT quanto a licitar ou a prorrogar os mencionados contratos de concessão (peça 51, p. 4).
42. Além disso, conforme anotado pela SeinfraPortoFerrovia, o MT, a ANTT e a Infra S.A. não apresentaram registros formais das decisões ou discussões relativas às concessões ferroviárias com prazo de vigência perto do fim, de modo que inexistem processos administrativos e atas das reuniões realizadas que comprovem a interação entre os mencionados atores de maneira a resgatar os fundamentos decisórios considerados para cada malha (peça 75, p. 35).
43. Similarmente, não existe definição formal de competências e atribuições entre o MT, a ANTT e a Infra S.A. Tal falta de clareza compromete a transparência decisória, os controles social e externo dos atos e não observa o disposto no art. 3º da Lei 12.527/2011. Mais grave, pode prejudicar o alcance dos melhores rumos para os contratos ferroviários, possibilitar fragmentação ou sobreposição de ações, e acarretar retrabalhos e mora na definição dos rumos de cada concessão.
44. Destaco que a baixa institucionalização e formalização das decisões do setor já foi apontada por esta Corte de Contas em auditoria no Programa de Investimentos em Logísticas – Ferrovias (PIL Ferrovias): “O PIL Ferrovias e o seu modelo de operação apresentam baixo grau de institucionalização formal dos atos” (Acórdão 1.205/2015-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes). Similarmente, conforme auditoria que avaliou o planejamento de transportes: “A situação encontrada mostra que o setor não evoluiu na formalização das decisões, principalmente aquelas relacionadas à intermodalidade. O setor continua marcado pela informalidade e a baixa governança quanto à institucionalização” (Acórdão 2519/2023-Plenário, relator: Ministro Antônio Anastasia) [grifei].
45. Nesse contexto, lembro que, segundo o Referencial de Governança do TCU (2014), a institucionalização traz mais legitimidade e confere maior grau de governança às políticas públicas, constituindo importante prática, juntamente com a definição clara e formal de competências, de modo a possibilitar a identificação dos papéis e responsabilidades de todos os envolvidos (p. 44 e 45).

46. Em seu encaminhamento, a AudPortoFerrovia propôs determinar ao MT, à ANTT e à Infra S.A que, no prazo de 60 dias, elaborem plano de ação, com vistas à descrição das etapas, estabelecimento de seus prazos e indicação dos responsáveis para o cumprimento das ações necessárias à implementação das soluções previstas nos contratos ferroviários próximos do fim.
47. Diante desse cenário, fazendo os devidos ajustes de redação, manifesto minha concordância com a proposta apresentada pela AudPortoFerrovia, no sentido de determinar ao Ministério dos Transportes que instaure processo administrativo específico para cada uma das concessões ferroviárias em fase de término contratual. Além disso, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., deverá ser elaborado, para cada concessão, um plano de ação que contemple a descrição das etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pelas medidas necessárias à adequada gestão do encerramento do contrato, de modo que o referido plano assegure tanto a continuidade da prestação do serviço público, quanto a preservação do patrimônio público ferroviário.

III.2 Da separação entre os trechos operacionais e não operacionais

48. Malhas ou trechos ferroviários não operacionais são partes da infraestrutura ferroviária que, embora fisicamente existentes, estão inativos ou sem circulação regular de trens, seja por falta de demanda ou ausência de investimentos. Esses trechos, geralmente, apresentam deterioração, ausência de manutenção e, em alguns casos, invasões ou remoção de trilhos. Podem ser recuperados e reativados, devolvidos à União, convertidos para outros usos, como ciclovias, ou preservados por seu valor histórico. Esses trechos são tema recorrente em discussões sobre o fim das concessões ferroviárias, pois envolvem a responsabilidade pela sua conservação e o risco de perda do patrimônio ferroviário.
49. Conforme expus na seção II.2.2, dos 19.544 km que compõem as Malhas da FTL, FCA, FTC e RMS, 9.521 km são de trechos considerados não operacionais. Essas malhas inativas, em princípio, não fazem parte do escopo dos estudos para a realização de novas licitações ferroviárias, caso a prorrogação antecipada desses contratos não seja concretizada.
50. Segundo a AudPortoFerrovia, a segregação dos trechos não operacionais dos operacionais advém da falta de tempestividade do MT em definir soluções para o fim desses contratos, resultando na adoção dessa medida de caráter emergencial, de modo a acelerar eventuais licitações, mas com riscos elevados para a preservação da infraestrutura ferroviária e da logística nacional (peça 75, p. 38):

“146. Nota-se ainda que o caráter emergencial gerado por tal intempestividade levou o governo a cancelar a divisão de trechos entre operacionais e não operacionais realizada pelas concessionárias, sem qualquer estudo prévio e/ou compatibilização com os planos logísticos nacionais, apoiados unicamente na continuidade dos serviços e em desacordo com o princípio da motivação.
(...)”

148. Assim, ainda que o arranjo emergencial desenhado pelo Ministério dos Transportes venha a se mostrar adequado e cumpra o objetivo de se evitar a descontinuidade da prestação do serviço nas malhas em questão, a exiguidade temporal para o cumprimento de tal objetivo aporta riscos e complexidades adicionais nos estudos, análises e discussões de outros fatores igualmente importantes ao processo licitatório. A título de exemplo cita-se questões como, quais benefícios ou prejuízos a segregação dos trechos para fins de estudo pode gerar para o aproveitamento dos trechos não operacionais? Como essa segregação está relacionada com o planejamento nacional de transporte? Como esta segregação beneficia a intermodalidade ou o transporte de cargas domésticas?” [grifei e destaques do original]

51. Em vista do fim iminente dos contratos da FCA, da FTC e da RMS, a unidade instrutora optou por não apresentar proposta de encaminhamento para este achado (peça 75, p. 48):

“Um dos pontos de maior risco nas diretrizes emitidas pelo Ministério dos Transportes é a medida emergencial de segregar os trechos operacionais dos não operacionais, postergando a discussão das possíveis soluções para a questão do alto índice de abandono das malhas e desassociando tais ferrovias das iniciativas de planejamento de transporte vigentes. Apesar desse contexto e em função do exíguo prazo existente até o vencimento dos contratos de concessão, esta equipe técnica decidiu não emitir proposta de encaminhamento em relação a esse assunto.” [grifei e destaques do original]

52. Quanto ao contrato da FTL, como este tem um prazo maior até o seu término, em 31/12/2027, a AudPortoFerrovia entendeu ser viável a realização conjunta dos estudos de todos os trechos dessa malha (operacionais e não operacionais), propondo (peça 75, p. 48):

“Por isso, será proposto recomendar ao Ministério dos Transportes e à Infra S.A. que elaborem os estudos licitatórios da Malha I da Malha Nordeste de forma a abranger conjuntamente os trechos operacionais e não operacionais, com fundamento nos princípios da eficiência e da motivação, com o objetivo de permitir maior eficiência e transparência na condução dos estudos licitatórios.”

[grifei e destaquei]

53. A opção do Ministério de separar os trechos acarreta elevados riscos para o aproveitamento da malha considerada (pelas atuais concessionárias) não operacional. Isso porque, se elas já são desinteressantes do ponto de vista econômico, em razão da baixa demanda, serão ainda mais, se exploradas de maneira isolada ou em conjunto com outros trechos dotados dessa mesma característica.

54. A segregação prevista impossibilita a realização de um subsídio cruzado, em que um trecho rentável (operacional) remunere, ainda que parcialmente, a exploração e a manutenção de trecho não operacional. A depender da situação, em que pese à sua baixa atratividade econômica, pode haver interesses público, social e estratégico de preservar a malha e manter o serviço público em determinadas regiões, sob certas condições e para determinados usuários. Portanto, se já é difícil para a Administração criar incentivos para que um parceiro privado aporte seus recursos em trechos considerados não operacionais, será ainda mais difícil se estes forem administrados separadamente dos operacionais.

55. Os trechos ferroviários não operacionais representam um desafio, mas, ao mesmo tempo, uma oportunidade estratégica para o desenvolvimento logístico e regional do país. Sua importância reside na possibilidade de reativação dessas vias para ampliar a malha ferroviária nacional, diversificar os modais de transporte e reduzir os custos logísticos, especialmente, para o escoamento de cargas em regiões de difícil acesso ou com infraestrutura rodoviária saturada. Além disso, a preservação desse patrimônio evita a perda irreversível de ativos públicos e possibilita a revitalização econômica de áreas adjacentes, contribuindo para a integração regional e a geração de empregos.

56. É claro que, para viabilizar a concessão e o uso desses trechos, há alternativas econômicas, como a adoção de modelos de concessão simplificada e a implementação de *shortlines*, com menores exigências regulatórias e contratuais, para atrair pequenos operadores ferroviários ou empresas regionais interessadas no transporte de cargas específicas. É possível ainda o aproveitamento desses trechos para finalidades alternativas, como turismo ferroviário e transporte de passageiros em rotas regionais, podendo complementar a atividade econômica e garantir a sustentabilidade da operação.
57. Tais definições dos rumos da política do setor ferroviário, contudo, não foram devidamente suportadas por estudos ou fundamentação suficiente, o que levanta uma preocupação quanto à capacidade da Administração de manter, a longo prazo, a integridade do patrimônio público ferroviário não operacional, sobretudo, nos trechos em que ainda exista interesse público, social e estratégico na prestação do serviço público aos usuários, nos termos do art. 175 da Constituição Federal (CF/88).
58. Outro aspecto relevante é que, para que trechos ferroviários com baixa demanda, tal qual trechos considerados não operacionais pelas concessionárias, sejam explorados pela iniciativa privada, individualmente ou conjuntamente com outros trechos com a mesma característica, é possível e até provável que seja necessário aportar recursos públicos a fim de tornar a exploração desses ativos ferroviários atrativa para os parceiros privados. Nesse contexto, a futura modelagem poderá passar, conforme o próprio MT apontou, pela estruturação de contratos de concessão patrocinada, nos termos do §1º, do art. 2º, da Lei 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público Privadas - PPPs).
59. Nesse contexto, o art. 10 da Lei das PPPs estabelece condicionantes para a licitação desse tipo de projeto, como a “estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas” (inciso IV); a “estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de PPP” (inciso II); a demonstração de que as novas despesas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no §1º, do art. 4º, da Lei Complementar 101/2000 (inciso I, b); dentre outras nesse sentido.
60. Como o MT não dispõe de estudos que apontem o estado dos diferentes trechos considerados não operacionais pelas atuais concessionárias, não se sabe em qual parte ou extensão desses trechos existe, de fato, interesse público e social da Administração em manter não apenas a prestação do serviço público aos usuários, mas também a integridade do patrimônio ferroviário. Sem essas informações, não é possível estimar o custo de uma concessão patrocinada, nem, consequentemente, aferir a capacidade financeira da União para suportar um contrato desse a longo prazo.
61. Em todo esse contexto, rememoro a importante avaliação do Ministro Walton Alencar Rodrigues relativa a trechos ferroviários não operacionais, constante do Acórdão 2.000/2024-Plenário:

“Embora a malha ferroviária federal tenha alcançado a extensão de 30,53 mil quilômetros em 2022, mais de um terço (36,3%) esteve sem tráfego nesse período, 22,76% apresentaram um tráfego baixíssimo de menos de 1 par de trem por dia. Somente 7,55% de toda extensão apresentou intensidade de tráfego média, e 12,66% apresentaram alta intensidade de tráfego. Logo, pode-se afirmar que, apenas, 13,3 mil quilômetros, menos da metade de toda a malha declarada, possuem tráfego acima de 1 par de trem por dia.”

Diante desse panorama, é necessário aprofundar a razão pela qual os trechos ferroviários foram abandonados ou apresentaram baixo tráfego, no intuito de evitar que novos projetos não incorram nos mesmos erros. Outro aspecto importante é a avaliação de usos alternativos de infraestruturas ferroviárias abandonadas, bem como a garantia de que os novos investimentos ferroviários possam ser amortizados. Desta forma, torna-se imprescindível a realização de planejamento e bons estudos de viabilidade.” [grifei e destaquei]

62. Diante do exposto, proponho determinar ao Ministério dos Transportes que, no âmbito do plano de ação mencionado na seção anterior, e com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., promova estudo sobre os trechos ferroviários não operacionais, com o objetivo de definir sua destinação. O estudo deverá considerar a viabilidade de recuperação e reativação dos trechos para a manutenção da prestação do serviço ferroviário, bem como a possibilidade de destinação alternativa dos ativos, a exemplo da exploração por operadores regionais (*shortlines*), concessões simplificadas ou projetos de uso turístico. Além disso, deverão ser avaliadas medidas para a preservação do patrimônio ferroviário e analisada a capacidade financeira da União para suportar eventuais investimentos ou ações decorrentes dessas definições.
63. No tocante à proposta da AudPortoFerrovia, de recomendar ao MT e à Agência Infra S.A que elaborem os estudos licitatórios da Malha I da Malha Nordeste, de forma a abranger conjuntamente os trechos operacionais e não operacionais, deixo de acolhê-la, uma vez que, ao implementar a proposta acima, os destinatários, necessariamente, levarão em conta tal alternativa.

III.3 Da ausência de medidas para gerenciar os riscos advindos de eventual transição contratual

64. Diante da possibilidade de não concretizar prorrogação antecipada dos mencionados contratos ferroviários e da consequente licitação dos trechos operacionais, conforme aventado pelo MT, a AudPortoFerrovia questionou à ANTT quais medidas serão adotadas para gerenciar o risco de degradação do material rodante nos últimos anos de contrato, bem como o risco de não equalização dos passivos (em razão de trechos abandonados, multas e afins) após o término do prazo contratual.
65. Tal questionamento decorre do fato de que, caso não prorrogado determinado contrato, a concessionária perderá parte do incentivo de preservar a infraestrutura, durante o período de transição, para uma nova contratada, uma vez que não será mais a responsável pela malha no futuro.
66. Similarmente, em caso de assunção da malha por nova operadora, caberá à ANTT realizar encontro de contas (direitos da contratada menos suas obrigações perante o Poder Público), nos termos do art. 36 da Lei 8.987/1995. Tal procedimento é moroso, pois envolve discussões sobre indenização ao Poder Público, em razão de trechos abandonados, bem como multas aplicadas à concessionária, o que enseja o risco de o novo contrato ser iniciado sem que o anterior seja devidamente encerrado.
67. A ANTT, em linhas gerais, informou que não existem medidas para gerenciar tais riscos, uma vez que a diretriz ministerial apontaria para a prorrogação contratual ou relicitação das concessões de ferrovias, de modo que caberia ao ente regulador implementar as políticas públicas formuladas pelo MT, nos termos do art. 20, inciso I, da Lei 10.233/2001. Alegou ainda que é próprio das prorrogações contratuais e das relicitações prever tratamento dos passivos da concessão (peça 53).

68. Ante a possibilidade de licitar parte das concessões de ferrovia e da ausência de medidas a serem tomadas pela entidade reguladora para gerenciar riscos advindos de uma eventual transição contratual, a AudPortoFerrovia propôs recomendar ao MT, à ANTT e à Infra S.A. que elaborem, de forma prioritária, plano de ação para gerenciamento dos riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim.
69. Acompanhamento, na essência, as conclusões da unidade instrutora. Todavia, entendo que a proposta deve ser endereçada como determinação, por todo exposto até aqui e conforme fundamentos a seguir.
70. Primeiramente, como já expus, o próprio MT solicitou à ANTT e à Infra S.A. que elaborem estudos que possibilitem a licitação dos trechos ferroviários (peça 17, p. 1):

“3. (...) tendo em vista a proximidade de encerramento dos contratos de concessão vigentes, torna-se premente a elaboração de estudos que possibilitem a realização de licitação para a continuidade da prestação do serviço público associado a essas concessões. Tal encaminhamento decorre da necessidade de diligência, uma vez que não há garantia de que os processos de prorrogação antecipada se concluam antes do encerramento contratual.

(...)

5. Nesse sentido, solicito que essa Agência e essa Empresa Pública desconsiderem o rol de prioridades indicado no item 2.1 do mencionado Ofício-Circular 522 (7377713) e item 2 do Ofício-Circular 521 (7377708), passando a priorizar em seu lugar o estudo para a licitação dos trechos ferroviários operacionais das concessionárias Ferrovia Centro Atlântica – FCA, Rumo Malha Sul – RMS, Ferrovia Transnordestina Logística – FTL e Ferrovia Tereza Cristina – FTC, considerando os respectivos encerramentos contratuais, de forma que essa seja a prioridade norteadora para Infra S.A. no encaminhamento da contratação dos estudos.” [grifei e destaquei]

71. Desse modo, a diretriz de realizar estudos para licitar (os trechos operacionais), externada por meio de ofício do MT, deixa clara a incerteza do caminho a ser tomado e a necessidade de diligência a ser preparada para soluções alternativas. Além disso, é certo que o poder de negociação e fiscalização da Agência Reguladora se reduz exponencialmente conforme se aproxima do fim da vigência contratual, situação que será agravada na hipótese de não prorrogação dos contratos.
72. Nesse contexto, o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração direta, autárquica e fundacional estabelece que Administração deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos para a identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional (art. 17), prevendo, inclusive, a integração com o planejamento da organização (inciso I).
73. O Manual de Análise de Maturidade de Gestão de Riscos do TCU estabelece que a gestão de riscos é fundamental para a governança e a gestão das organizações públicas, de modo a favorecer que essas cumpram suas responsabilidades de gerar, preservar e entregar valor à sociedade (*accountability*). Indica ainda que as organizações devem identificar, analisar e tratar riscos para assegurar que seus objetivos sejam alcançados, de modo que a gestão sistemática de riscos contribuiu para a eficiência e eficácia da alocação de recursos, bem como para a confiança da sociedade (p. 18).

74. Nesse contexto, cito como exemplo o Acórdão 1.292/2019-Plenário (relator: Ministro-Substituto André de Carvalho), que determinou que entidade pública realizasse estudo de análise riscos, contemplando a identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de possíveis problemas e intercorrências em etapas de negociação de prorrogação contratual e de licitação para substituir o contratado (itens 9.3.1 e 9.3.2).
75. Diante da possibilidade de não prorrogação dos contratos ferroviários da FCA, da RMS, da RMO, da FTL e da FTC, são significativos os riscos de degradação da malha e do material rodante, como também de não equalização dos passivos até a assunção de nova operadora, de modo a acarretar possível prejuízo ao erário, descontinuidade e queda da qualidade dos serviços ferroviários prestados.
76. Ante os riscos identificados e a ausência de medidas concretas para mitigá-los, proponho determinar ao Ministério dos Transportes que, no âmbito do plano de ação mencionado na seção III.1, e com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore estudo voltado à identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas ferroviárias cujos contratos de concessão se aproximam do termo contratual, de modo a assegurar a continuidade e a qualidade da prestação do serviço público, bem como promover a preservação do patrimônio público ferroviário.

III.4 – Da possível renovação contratual com concessionárias inadimplentes

77. Conforme registrei, as malhas referentes às concessões da FCA, da RMS, da RMO e da FTL possuem um histórico reiterado de inadimplência contratual e abandono de trechos ferroviários.
78. No caso da FTL, a ANTT chegou a recomendar a caducidade ao MT que, por sua vez, utilizando de prerrogativa legalmente atribuída, optou por não efetivar a medida. Já no caso da RMO, o processo administrativo ordinário (PAO) de caducidade foi instaurado no âmbito da Agência Reguladora, porém, foi sobrestado em função da qualificação superveniente do trecho para fins de relicitação da malha. Quanto às concessões da FCA e da RMS, a ANTT instaurou processo específico com o objetivo de detalhar os descumprimentos legais e contratuais, assim como fixar prazos para a correção. Tal procedimento está previsto no §3º do art. 38 da Lei 8.987/1995 e se trata de um último recurso a ser utilizado pela entidade reguladora antes de instaurar processo de caducidade.
79. Trago a seguinte passagem da AudPortoFerrovia sobre esse aspecto (peça 75, 41):
 - “169. O primeiro ponto de atenção refere-se à **busca pela prorrogação contratual com concessionárias que claramente não prestaram um serviço adequado ao longo do contrato de concessão.**
 170. Além dos diversos inadimplementos citados, houve o abandono de 49% – na média, segundo dados da Infra S.A. (vide Figura 16) – da malha concedida a estas empresas (FCA, RMS, RMO e FTL).
 171. Destaca-se ainda que, embora apenas um dos 4 processos de caducidade tenha percorrido seu ciclo completo, chegando a ser enviado e decidido pelo MT, dois deles encontram-se no meio do caminho com prazos vigentes e o último foi interrompido por questões meramente burocráticas (qualificação do empreendimento no PPI).
 172. **Jurisprudência do TCU esclarece que as empresas não possuem direito subjetivo à prorrogação contratual, mas apenas uma expectativa de direito. Isso significa que a decisão de prorrogar um contrato é discricionária e deve ser motivada pela administração** (Acórdão 214/2017-Plenário – Relator Ministro Benjamin Zymler)

173. No que concerne ao princípio da motivação, antes da renovação contratual, a administração deve demonstrar a vantajosidade desta opção frente a hipótese de nova licitação. Especificamente para os casos em tela, é de suma importância que tal demonstração leve em consideração o histórico desafiador dos contratos próximos de seu termo.

174. Ademais, avalia-se que fatores preponderantes para a motivação da repactuação contratual das malhas já renovadas perderam sua força no caso das malhas em questão, principalmente em função da proximidade do termo do prazo contratual. Um exemplo claro é a antecipação de investimentos.

175. Deste modo, torna-se fundamental acompanhar a consistência e robustez das justificativas técnicas e vantajosidades para o interesse público da decisão de prorrogação contratual nos casos citados, caso tal direção se concretize. Tais diretrizes constam, segundo informações do Ministério dos Transportes, da Portaria nº 532, de 05 de junho de 2024, cuja análise foge ao escopo do presente relatório.” [grifei e destaques do original]

80. Nesse contexto, a AudPortoFerrovia propôs recomendar ao MT e à ANTT que, na hipótese de prorrogação contratual, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, de elevada inadimplência e de alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam vir a desabonar as atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL na elaboração dos estudos que venham a fundamentar a vantagem da prorrogação do contrato em relação à realização de novas licitações.

81. Acolho, na íntegra, a fundamentação da unidade instrutora como razões de decidir. Todavia, entendo que a proposta deve ser endereçada na forma de determinação, conforme explicarei a seguir.

82. Ao tratar da delegação de serviços públicos, o *caput* do art. 175 da CF/88 estabelece, de maneira incontroversa, que a regra geral será a licitação da parceria, e a exceção, a sua prorrogação, que terá caráter especial, na forma da lei. Além disso, o inciso IV do parágrafo único do mesmo dispositivo estabelece a obrigação de manter o serviço adequado como condição de contorno do serviço delegado:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **sempre através de licitação**, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, **o caráter especial** de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.” [grifei e destaquei]

83. Ao regulamentar a obrigação de manter o serviço adequado, nos termos do inciso IV do parágrafo único do art. 175 da CF/88, o art. 6º da Lei 8.987/1995 estabelece que:

“Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.”

84. Ao regulamentar a prorrogação contratual e a obrigação de manter o serviço adequado, nos termos dos incisos I e IV do parágrafo único do art. 175 da CF/88, a Lei 13.448/2017, que estabelece diretrizes gerais para a prorrogação dos contratos de parceria dos setores ferroviário, rodoviário e aeroportuário, estabelece que:

“Art. 6º A prorrogação antecipada ocorrerá por meio da inclusão de investimentos não previstos no instrumento contratual vigente, observado o disposto no art. 3º desta Lei.

(...)

§ 2º A prorrogação antecipada estará, ainda, condicionada ao atendimento das seguintes exigências por parte do contratado:

(...)

II - quanto à concessão ferroviária, a prestação de serviço adequado, entendendo-se como tal o cumprimento, no período antecedente de 5 (cinco) anos, contado da data da proposta de antecipação da prorrogação, das metas de produção e de segurança definidas no contrato, por 3 (três) anos, ou das metas de segurança definidas no contrato, por 4 (quatro) anos.

(...)

Art. 8º Caberá ao órgão ou à entidade competente, após a qualificação referida no art. 2º desta Lei, realizar estudo técnico prévio que fundamente a vantagem da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento.

(...)

§ 2º A formalização da prorrogação do contrato de parceria dependerá de avaliação prévia e favorável do órgão ou da entidade competente acerca da capacidade de o contratado garantir a continuidade e a adequação dos serviços.” [grifei e destaquei]

85. Diante do exposto, nos termos do art. 175 da CF/88 c/c os art. 6º e 8º da Lei 13.448/2017 e o art. 6º da Lei 8.987/1995 (Lei de Serviços Públicos), a delegação de serviços públicos será sempre licitada, constituindo a prorrogação contratual medida excepcional, condicionada, entre outras coisas, à demonstração da capacidade de o contratado garantir a continuidade e a adequação dos serviços, bem como da comprovação da sua vantajosidade em relação à nova licitação.

86. Similarmente, a jurisprudência do TCU é no sentido de que a prorrogação de contratos administrativos deve ser condicionada à demonstração da sua vantagem sobre a realização de nova licitação. Trago, a seguir, alguns exemplos de decisões, destacando que esse entendimento é unânime.

Acórdão 890/2024-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues)

“A prorrogação da vigência de contrato administrativo, para além do prazo inicialmente ajustado, em detrimento de nova licitação, somente é possível em circunstâncias específicas, previstas na legislação, destacando-se a expressa autorização no instrumento convocatório e no contrato e uma idônea atuação da contratada, à luz do interesse público. Mesmo havendo previsão no edital e no contrato, tem de haver interesse público na prorrogação, uma vez que ela não se configura como direito subjetivo do concessionário, mas faculdade da Administração, que só ocorre na presença inequívoca de interesse público.”

Acórdão 1.669/2024-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler)

“O conceito de vantajosidade na prorrogação de um contrato pode ser caracterizado por sete diferentes aspectos:

(...) b) bom nível de prestação de serviços pelo contratado, pois se o particular não está com desempenho satisfatório ou foi sancionado várias vezes por descumprimentos contratuais, fica mitigada a possibilidade de ser vantajosa a prorrogação do contrato;”

Acórdão 2.398/2022-Plenário (Relator: Ministro Antonio Anastasia)

“156. Contudo, considera-se oportuno dar ciência ao Minfra que (...) não haverá garantia de prorrogação contratual conjunta dos terminais ao término do prazo do ATU18 e, caso não haja interesse público na prorrogação ao final do contrato”

Acórdão 1.446/2018-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas)

“9.1 (...) determinar ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil que se abstenha de celebrar (...) termos aditivos de prorrogação, dos contratos de arrendamento (...) contendo cláusulas que possibilitem:

(...)

9.1.2. a extensão do prazo de vigência máximo originalmente previsto, mediante prorrogação para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, desprovida de análise que demonstre que a alternativa da licitação comprovadamente não se mostra a mais vantajosa” [grifei]

87. Portanto, a avaliação do desempenho do concessionário, bem como o cumprimento das metas contratuais não constitui mera faculdade, mas medida impositiva ao gestor público que intenta prorrogar contrato de prestação de serviços públicos, nos termos do art. 175 Constituição Federal.
88. Assim, o desempenho do contratado, assim como outros aspectos, como eventual redução ou aumento das tarifas e dos efeitos sobre o serviço público e o mercado regulado deverão compor análise mais ampla, conclusiva quanto à vantajosidade ou não de se prorrogar determinada parceria.
89. No caso em apreço, a prorrogação contratual deve ser avaliada em relação a realizar nova licitação, levando em conta ainda os aspectos positivos de se possibilitar ou favorecer que novos agentes entrem no mercado regulado, de modo a reduzir a dependência do Poder Público sobre as atuais concessionárias, assim como atenuar o poder de influência de grupos econômicos que administram essas e outras concessões de ferrovias no país. Tal diretriz deve ser considerada não apenas para esse grupo de concessões, mas visando o longo prazo, ao mostrar, para os agentes externos, inclusive estrangeiros, que o Brasil intenta não apenas receber investimentos, como também tutelar a previsibilidade e a segurança jurídica e regulatória dos seus contratos de longo prazo.
90. Além disso, ante descumprimentos contratuais tão significativos e o abandono de quase metade da malha ferroviária, conforme apontado pela AudPortoFerrovia (peça 75, p. 39), deve ser avaliado também o risco moral de se renovar contratos de longo prazo com tais concessionárias.
91. A renovação de contratos com concessionárias com histórico de inadimplência acarreta ainda risco moral, pois sinaliza ao mercado que descumprimentos contratuais graves não impedem a continuidade das parcerias com o Poder Público. Esse cenário desestimula o cumprimento das obrigações pelas concessionárias, fragiliza a credibilidade do Poder Concedente e dificulta a entrada de novos operadores, perpetuando a concentração do setor. Além disso, compromete a qualidade do serviço ferroviário e a conservação do patrimônio público, contrariando princípios de governança e gestão de riscos. Assim, a prorrogação contratual deve ser condicionada à rigorosa avaliação do desempenho passado e dos impactos futuros, de modo a premiar a boa performance e assegurar o interesse público.

92. Desse modo, em razão do caráter impositivo da legislação e da jurisprudência do TCU, proponho determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, nos processos decisórios relativos à prorrogação ou à licitação das malhas ferroviárias concedidas, considerem, de forma fundamentada, o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, os reiterados casos de inadimplência contratual e o elevado índice de abandono de trechos ferroviários, bem como outros fatores que possam desabonar as operações atuais das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL. Deverão, ainda, avaliar os potenciais impactos sobre o serviço público prestado e sobre o mercado regulado, incluindo os riscos de incentivo ao comportamento oportunista (risco moral) e a possível restrição à entrada de novos operadores ferroviários.
93. Por fim, proponho determinar à AudPortoFerrovia que autue, para cada uma das concessões tratadas nestes autos, processo para monitorar as determinações desta decisão, bem como para acompanhar os procedimentos relativos ao desfecho contratual e à continuidade do serviço.

III.5 Da tomada de decisão não baseada em evidências

94. Conforme apresentou a AudPortoFerrovia, a decisão do MT de segregar os trechos não operacionais dos operacionais não foi amparada por estudos prévios. Similarmente, busca-se, como primeira alternativa, prorrogar contratos de ferrovia próximos do fim com empresas com histórico reiterado de inadimplência contratual e abandono de trechos ferroviários, que contam, em certos casos, com processos ou propostas para declarar a caducidade do contrato. O esperado seria estudar e avaliar o serviço prestado e o mercado regulado antes de tomar essa importante decisão.
95. Nesse contexto, segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018)², a regulação ou a tomada de decisão baseada em evidências constitui a **primeira boa-prática da boa-regulação** de qualquer setor regulado, que consiste na (p. 13):
- “aplicação dos regulamentos e as inspeções regulatórias devem ser baseadas em **evidências**: decisão sobre o que inspecionar e como deve ser fundamentada em dados e evidências, e os resultados devem ser avaliados regularmente”* [grifei e destaquei]

² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OCDE Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit. Paris. 2018. Disponível em: <https://betterregulation.lumsa.it/sites/default/files/betterregulation/Allegato-00447.pdf>. Acesso em 18/2/2025.

96. Para Peacock, Miller e Pérez (2018)³, a Regulação Baseada em Evidências (RBE) consiste no processo planejado que usa evidências em todo o seu desenvolvimento, visando previsão, avaliação e melhoria dos resultados, com a consequente promoção do desenvolvimento econômico, do serviço público e dos usuários. Assim, o uso de evidências no processo decisório torna as instituições públicas mais eficientes, melhora a decisão regulatória e resulta em melhores produtos para a sociedade (p. 3-5). Segundo Meneguín e Bijos (2016, p. 3)⁴, toda regulação traz efeitos colaterais (*trade-offs*). Entretanto, a regulação baseada em evidências potencializa os ganhos e diminui os efeitos indesejados, de modo a reduzir o risco de efeitos adversos e a maximizar a efetividade da intervenção sobre o mercado.
97. Dessa forma, a regulação é definida como um processo planejado que usa evidências ao longo de todo o seu desenvolvimento, visando previsão, avaliação e melhoria dos resultados regulatórios. O objetivo da regulação baseada em evidências é afastar a tomada de decisões com base em percepções subjetivas e buscar o aumento da confiabilidade das intervenções regulatórias, inclusive, no que se refere à indicação de modelos ou alternativas que solucionaram problemas no passado e da forma de adaptação delas ao âmbito das atribuições de cada setor regulado.
98. Segundo Peacock, Miller e Pérez (2018, p. 6), a RBE possui três fases: (i) desenho; (ii) tomada de decisão; e (iii) revisão retrospectiva. Portanto, ela cria um ciclo de realimentação, em que os dados são usados, tanto no desenvolvimento da regulação como no seu processo de reavaliação periódica, permitindo modificações na regulação conforme os resultados alcançados.
99. A Análise do Impacto Regulatório (AIR) constitui elemento fundamental para a obtenção de evidências, tanto para alimentar como para realimentar o processo decisório com informações úteis para o alcance dos objetivos da regulação, e para aprimorar a conformidade (*compliance*) do setor regulado. Nesse contexto, o Guia Orientativo para Elaboração de Análise do Impacto Regulatório (Guia)⁵, elaborado pela Casa Civil em 2018, assim define o conceito de AIR (p. 23):
- “Consiste num processo sistemático de análise **baseado em evidências** que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos. Tem como **finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão** e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes.”* [grifei e destaquei]
100. Os Estados Unidos, desde a década de 1980, pautam suas decisões regulatórias a partir de análises de custo-benefício (SUNSTEIN, 2006, p. 386)⁶, dando preponderância a aspectos quantitativos monetizados. Assim, embora mais tardiamente que outros países, o Brasil vem promovendo medidas no sentido de promover uma melhor qualidade da regulação, a partir da paulatina implementação das Análises de Impacto Regulatório (AIRs) em diferentes setores.

³ PEACOCK, MILLER PÉREZ. A Proposed Framework for Evidence-Based Regulation. Washington. Fevereiro de 2018. Disponível em: <https://regulatorystudies.columbian.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs4751/files/downloads/WorkingPapers/GW%20Reg%20Studies%20-%20Evidence%20Based%20Regulation%20-%20MPeacock%20SMiller%20and%20DPerez.pdf>. Acesso em 18/2/2025.

⁴ MENEGUÍN, Fernando Boarato; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Avaliação de impacto regulatório: como melhorar a qualidade das normas. Brasília, Senado Federal, Consultoria Legislativa, 22/3/2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/519163> - Acesso em 18/2/2025.

⁵ Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view - Acesso em 18/2/2025.

⁶ SUNSTEIN, C. R. Valuing Life: A Plea for Disaggregation. Duke Law Journal, v. 54, p. 385-445, 2006.

101. Em 2018, a Casa Civil lançou o mencionado Guia e, em 2019, a AIR passou a ser **obrigatória** para as Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019), assim como para toda a Administração Pública Federal (Lei 13.874/2019 - instituiu “Declaração de Direitos da Liberdade Econômica”):

Lei 13.848/2019:

*“Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados **serão**, nos termos de regulamento, **precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. [grifei e destaquei]”*

Lei 13.874/2019:

*“Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por **órgão ou entidade da administração pública federal**, incluídas as autarquias e as fundações públicas, **serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório**, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.”*

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.” [grifei e destaquei]

102. O Decreto 10.411/2020, que regulamenta os dispositivos transcritos acima, no seu art. 4º, enumera situações que a AIR poderá ser dispensada, como as hipóteses de urgência e atos de baixo impacto (incisos I e II). No caso da dispensa em razão de urgência, o §2º do art. 4º e o art. 12 estabelecem que tais atos serão objeto de Avaliação do Resultado Regulatório (ARR) no prazo de três anos. O art. 13 dispõe que a Administração implementará a ARR na elaboração normativa e o art. 18 estabelece a obrigatoriedade de divulgação desses relatórios no sítio eletrônico da entidade.
103. Assim, a AIR e a ARR, além de obrigatórias para a grande maioria dos atos normativos, sobretudo naqueles que envolvem grandes impactos para a sociedade, contemplam as três etapas da Regulação Baseada em Evidências (RBE): desenho, tomada de decisão e revisão retrospectiva.
104. Em que pese a obrigatoriedade da AIR e da ARR, a Portaria MT 532/2024, que estabelece diretrizes para a prorrogação antecipada das concessões ferroviárias, não foi realizada ou não se encontra disponível no sítio eletrônico do Ministério⁷. Portarias que tenham caráter meramente organizacional, interno ou procedimental, sem gerar impacto externo ou regulatório significativo, não exigem a elaboração de AIR. Contudo, esse não parece ser o caso da Portaria MT 532/2024, que possui significativo impacto na prestação de serviços públicos e na infraestrutura do setor ferroviário.

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/acesso-a-informacao/air/relatorios-de-air>. Acesso em 12/2/2025.

105. Em consulta ao endereço eletrônico, para o setor de ferrovias, consta apenas um Relatório de Impacto Regulatório (RIR), o da Portaria MI 1.324/2022, que dispõe sobre o Programa Frota Ferroviária Verde. Existem ainda apenas mais dois RIRs, relativos a trânsito, Resoluções Contran 973/2022 e 984/2022, e três do setor de rodovias, que tratam da Portaria 929/2022 – a qual estabelece convênios de delegação de rodovias federais; da Portaria 995/2023 – a qual instituiu a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias; e da Portaria 848/2023 – a qual estabelece a política pública e os procedimentos para a readaptação e otimização desses contratos de concessão. Quanto à ARR, não consta nenhum disponível para consulta pelos cidadãos no sítio eletrônico do MT.
106. Em consulta ao sítio eletrônico da ANTT⁸, para o setor de ferrovias, constam apenas 10 RIRs nos anos de 2019 a 2022, sendo dois de 2019, dois de 2020, três de 2021 e três de 2022. Quanto aos ARR do setor de ferrovias, constam quatro, uma de 2020, uma de 2021 e duas de 2022. Ou seja, ou não constam no sítio ou não foram executados RIRs e ARRs nos exercícios de 2023 e 2024.
107. Além da obrigatoriedade da AIR, é fundamental que esse documento seja elaborado com rigor técnico, de modo que a análise permita que a Administração, **efetivamente**, tome suas decisões com base em evidências, e não com base em percepções subjetivas. O art. 7º do Decreto 10.411/2020 estabelece as metodologias, que são: I – análise multicritério; II – análise custo-benefício; III – análise de custo-efetividade; IV análise de custo; e V – análise de risco; ou VI – análise risco-risco. Assim, o Guia da Casa Civil orienta a produção da AIR para torná-la objetiva e isenta de vieses decisórios.
108. Quanto aos RIRs do sítio do MT, nenhum deles empregou uma das metodologias do art. 7º do Decreto 10.411/2020. No caso do único RIR de ferrovias (Portaria 1.324/2022), da leitura do tópico inicial “Identificação do Problema Regulatório” não se identifica qualquer problema, não existindo relação lógica ou de causa e efeito entre o problema e a solução proposta, que foi publicar portaria com orientações gerais para a alteração do plano de investimentos das concessionárias de ferrovias.
109. No caso do RIR da Portaria 929/2022, que trata da delegação de rodovias aos entes subnacionais, na definição do problema, consignou-se a intenção de editar normativo, de modo a afrontar o art. 6º do Guia que estabelece que o problema não deve ser definido como a “falta de algo” ou como a “necessidade de algo”, pois isso **direciona** a definição de objetivos e, consequentemente, a escolha da melhor alternativa para o enfrentamento do problema (p.39).
110. Essa foi justamente a inconformidade do RIR que embasou a Portaria MT 848/2023, que estabeleceu a política pública e os procedimentos para a readaptação e otimização dos contratos de concessões de rodovias. Isso porque o problema regulatório foi identificado com a “necessidade de aprimoramento de procedimentos e diretrizes de política pública, referente à readaptação e otimização dos contratos de concessão de rodovias, geridos pela ANTT”. Assim, o estudo, possivelmente, foi utilizado não para apontar a solução de um problema, mas para legitimar uma decisão já tomada.
111. Nesse mesmo sentido, trago algumas das conclusões de estudo acadêmico da Universidade de Brasília⁹, que analisou o universo dos RIRs da ANTT do setor de rodovias, verificando, de maneira objetiva, os seus requisitos, com o previsto no Guia de AIR da Casa Civil (p. 121-123):

⁸ Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/air-e-arr-monitoramento>. Acesso em 12/2/2025.

⁹ Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/35300>. Acesso em 18/2/2025.

“Verificou-se que os RIRs possuem caráter meramente formal e estão desvinculados do propósito de buscar evidências para orientar e subsidiar a tomada de decisão. O instrumento não vem sendo utilizado para buscar soluções para enfrentar problemas e aparenta ser usado apenas para chancelar decisões já tomadas. Além disso, não vem sendo criados mecanismos para que a ANTT avalie os efeitos das próprias decisões, de modo a realimentar o processo decisório com novas evidências, a partir dos resultados das suas intervenções sobre o mercado.

A falta de utilidade das AIRs tem como causa de partida o direcionamento da definição da situação problema para a falta de norma, o que afronta às disposições do Guia da Casa Civil, que estabelece que o problema não deve ser definido como a “falta de algo” ou a “necessidade de algo”, uma vez que isso direciona a definição dos objetivos e consequentemente a escolha da solução (BRASIL, 2018, p. 36-37 e 39). (...)

Tal fato evidencia que muito provavelmente a Agência já havia tomado internamente a decisão de editar normativos ou estabelecer metodologia e utilizou a AIR apenas para legitimar externamente a sua escolha. (...)

Consequentemente, não foi empregada, em nenhuma oportunidade, as metodologias mais comumente utilizadas pelos países da OCDE e previstas no art. 7º do Decreto 10.411/2020 (BRASIL, 2020): a) Análise Multicritério; b) Análise de custo-benefício; c) Análise de custo-efetividade; d) Análise de custo; e) Análise de risco; e) Análise risco-risco.” [grifei e destaquei]

112. Conforme o Comitê de Política e Governança Regulatória da OCDE (2012, p. 13)¹⁰, a **“apreciação da AIR pelo órgão de supervisão regulatória deve ser periodicamente avaliada por um terceiro independente**, como, por exemplo, a **Autoridade Nacional de Auditoria”** [grifei e destaquei]. Segundo a instituição (OCDE, 2017)¹¹, o **Brasil**, ao contrário de 25 países membros da organização, **não vem avaliando a qualidade das suas AIRs, por meio de órgão de governo exterior à entidade formuladora da regulação** (p. 39). Além disso, a Organização apontou não apenas a **necessidade de harmonizar a metodologia de uso da AIR e expandir o seu uso**, como também **estabelecer controle independente de qualidade por meio de órgão de controle externo às entidades regulatórias** (p. 37).
113. Diante do exposto, em vista de importantes decisões, tomadas nas concessões ferroviárias próximas do fim, a partir de estudos que serão realizadas só no futuro; da obrigatoriedade de realizar a AIR nos termos das Leis 13.848/2019 e 13.874/2019; dos indícios de que o MT e a ANTT a vêm dispensando em casos obrigatórios ou as realizando de maneira desvinculada do propósito de embasar suas decisões em evidências; da importância da AIR para a prestação dos serviços públicos nos termos do art. 175 da CF/88, que envolvem cifras bilionárias e impactos de longo prazo; e da necessidade de o TCU fiscalizar tais atos; proponho **recomendar à Segecex que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir no plano de controle externo ação de controle com o objetivo de avaliar os RIRs e as ARRd do MT e da ANTT, de modo a verificar se eles estão sendo realizados ou dispensados nos termos da legislação, bem como se a metodologia e os procedimentos empregados seguem as disposições do Decreto 10.411/2020, do Guia Orientativo de AIR da Casa Civil e das boas práticas internacionais, com o objetivo de propor eventuais melhorias no processo decisório da infraestrutura de transporte ferroviário e rodoviário.**

¹⁰ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendações do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2012/recomendacoes-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca>. Acesso em 19/2/2025.

¹¹ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Regulatory Policy In Latin American: An Analysis Of The State of Play. 2017 Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/documentos/biblioteca-internacional/2017/ocde_regulatory-policy-in-latin-america.pdf. Acesso em 19/2/2025.

III.6 Do planejamento da infraestrutura de transportes Brasil

114. Conforme expus anteriormente, a decisão do MT de segregar os trechos não operacionais dos operacionais se deu sem que o Poder Concedente tivesse informações quanto à viabilidade, técnica, financeira e orçamentária de explorá-los de maneira isolada. Similarmente, há poucos meses do fim de cinco contratos de concessão de ferrovias, com duração de 30 anos, o poder público não definiu uma estratégia, baseada em estudos ou evidências técnicas, do caminho a seguir, sendo a primeira alternativa renová-los com empresas com significativos níveis de inexecução contratual, que contam, em certos casos, com processos ou propostas para declarar a caducidade do contrato.
115. Tal fragilidade decisória está relacionada a um contexto mais amplo, da falta de planejamento das decisões, não apenas nas ferrovias, mas na infraestrutura de transportes do Brasil, conforme recorrentemente apontado em auditorias desse Tribunal, conforme apresentarei a seguir.

III.6.1 Da situação do planejamento de transportes nacional e do seu impacto para a sociedade

116. Conforme o Acórdão 2.519/2023-Plenário (Relator: Ministro Antonio Anastasia), que apreciou auditoria sobre o planejamento da infraestrutura de transportes no Brasil, avaliando, entre outras coisas, o Plano Integrado de Transportes (PIT) – que é constituído pelo Plano Nacional de Logística (PNL 2035) e o Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT) – e os projetos inseridos no novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no Plano Plurianual 2023-2027 (PPA):

“52. O Ministério dos Transportes não comprovou ter utilizado o Plano Setorial de Transportes Terrestres (PSTT) em andamento para escolha dos projetos do novo PAC. A pasta não possuía uma planilha que comparasse os projetos do PSTT (preliminar) com os projetos do novo PAC e nem com os projetos do PPA. Foram providenciadas apenas em atendimento à equipe de fiscalização (e-mails do MT em 07 de agosto, peça 94, p. 1-2, e em 16 de agosto, peça 95, p.2).

*53. Além disso, existe uma **baixa aderência entre a escolha dos projetos encaminhados ao novo PAC e o plano setorial em andamento**. Isso fica claro na análise do cruzamento entre a planilha recebida do MT com os empreendimentos encaminhados ao PAC, como se vê no gráfico do setor rodoviário, ilustrado a seguir.*

54. A maior parcela dos projetos rodoviários encaminhados ao novo PAC tem baixo impacto ou sequer tinha sido avaliado pelo planejamento em andamento, representando cerca de R\$ 80 bilhões entre projetos privados e públicos. Entre os projetos rodoviários encaminhados pelo MT para o PAC, 45% dos recursos públicos destinados, somando R\$ 36 bilhões, e 35% dos recursos privados previstos, ou R\$ 54 bilhões, têm classificação de baixo impacto no plano setorial ou não foram avaliados. É negativamente relevante que valores tão expressivos de recursos públicos sejam alocados em projetos de baixo impacto ou de impacto incerto (não avaliados), ampliando o alto risco de desperdício de recursos públicos.

55. Além disso, o Ministério dos Transportes sugeriu investir recursos públicos em projetos que teriam vocação privada (projetos com viabilidade econômica) segundo o planejamento em andamento, demonstrando risco de alocação ineficiente. O Ministério encaminhou ao novo PAC proposta que prevê R\$ 7,8 bilhões de investimentos rodoviários a serem realizados com recursos do Orçamento-Geral da União (OGU) em projetos cuja vocação original, de acordo com o plano setorial, seria privada. (...) Ou seja, projetos que, de acordo com o planejamento, poderiam ser realizados com capital privado estão listados entre os que receberão recursos públicos.

56. Já entre os projetos ferroviários com orçamento público, nenhum projeto apresenta alto impacto. Do total, 97% foram classificados como médio impacto, representando R\$ 10,3 bilhões.”

[destaques do original e grifei]

117. Nesse contexto, a AudPortoFerrovia concluiu que as listas de projetos de transporte relativas ao novo PAC e ao PPA 2023-2027 não seguem a ordem de classificação do Planejamento Integrado de Transportes em andamento, de modo que inexistência conexão lógica entre o planejamento e a tomada de decisões para alocação de recursos, o que representa uma inversão da lógica do que seria esperado para um adequado planejamento. Assim, em vez de os planos de longo prazo orientarem a escolha dos investimentos que serão realizados, a escolha dos projetos e sua incorporação no plano plurianual e na lei orçamentária (LOA) ocorre de maneira desconexa com os planos setoriais vigentes (relatório - p. 11).
118. Além disso, demonstrou-se que Poder Público não compara os custos com os benefícios sociais para escolher os projetos que serão realizados. Os Ministérios dos Transportes e de Portos e Aeroportos não dispõem de filtros para evitar que projetos de baixa viabilidade ou inviáveis sejam incluídos nos programas de investimento. Essa situação não otimiza a alocação dos recursos públicos destinados aos projetos do PAC e ao orçamento público e reduz a chance de que investimentos ruins, de baixo retorno para a sociedade, sejam identificados previamente e descartados (relatório - p. 11).
119. Similarmente, o Acórdão 2.519/2023-Plenário apontou que as decisões de infraestrutura não são tomadas de maneira coordenada, levando em conta os corredores logísticos e a relação entre os modais, de modo que significativos investimentos podem não resolver os problemas de transporte:

“139. No presente trabalho, foram constatadas várias falhas em relação à intermodalidade, tais como: planos com classificações estanques baseadas apenas nas prioridades do setor; carteiras de projetos encaminhadas ao novo PAC sem qualquer análise formal sobre a intermodalidade; falta de compatibilização dos planos e carteiras de projetos; atrasos significativos na elaboração do caderno de corredores logísticos e lacunas de institucionalização. Tudo isso faz com que o Brasil vá na contramão das melhores práticas, como as recomendadas pelo TCU e OCDE.

140. Os planos setoriais em andamento classificam os projetos de forma segregada, com base nas prioridades de cada modo de transporte, sem considerar os corredores logísticos envolvidos. Embora a modelagem da ferramenta computacional seja intermodal, os ranqueamentos são feitos de forma isolada para cada setor. Ou seja, cada setor classifica seus projetos em alto, médio e baixo, sem conferir se essas prioridades são compatíveis com as dos outros planos. Por exemplo, um porto pode ser bem classificado no Plano Setorial Portuário, enquanto a rodovia que lhe dá acesso pode aparecer numa baixa classificação no Plano Terrestre. Assim, o risco de que projetos interdependentes não sejam simultaneamente escolhidos é grande. Esse problema ainda está sendo majorado na atualização dos planos em andamento, visto que agora cada setor pode apresentar diferentes pesos para classificar os projetos.

141. Situação similar acontece na tomada de decisão quanto aos projetos que foram encaminhados ao novo PAC. Convocados pela Casa Civil a elaborar suas listas de carteiras de projetos prioritários, os Ministérios as fizeram de forma isolada. Consideraram apenas suas prioridades, sem comprovar a integração com outros modos de transporte, sendo possível que cada Ministério priorizasse empreendimentos que não se complementam ou que são mutuamente excludentes, não otimizando o fluxo logístico ou levando a gargalos (peça 71, p. 3; 68, p. 3).

[destaques do original e grifei]

120. Para ilustrar o impacto da desconexão entre as obras de ferrovias e portos, o Acórdão 3.476/2012-Plenário (relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho) apontou relevantes deficiências na integração da Ferrovia Integração Oeste-Leste (Fiol) e do Complexo Porto Sul na Bahia, em razão de planejamentos descasados. Dentre elas está o fato de o início das obras da ferrovia ter sido estabelecido sem considerar as fases de implantação e de operação do complexo portuário. Esse descompasso ocasionou significativas perdas, calculadas aproximadamente em R\$ 4 bilhões só na depreciação do capital fixo e R\$ 2 bilhões em receitas cessantes e custos de capital fixo:

*“(...) os então gestores da estatal tomaram **decisões de forma isolada e ignoraram o fato de que os dois empreendimentos são interdependentes e possuem objetivos comuns**, devendo, portanto, **ser planejados como uma abordagem sistemática**, cujos acontecimentos e fatores futuros **podem afetar a implantação e a operação de cada um dos projetos**”* [grifei e destaquei]

121. As falhas relacionadas à intermodalidade são recorrentes e persistentes, de modo que o TCU aponta esse aspecto desde 1996. E mais, naquele ano, mencionou-se que a situação já estava precária há mais de 20 anos. Ou seja, as falhas no planejamento intermodal existem há mais de meio século:

<i>“Ao longo de mais de 20 anos, pouco ou quase nada foi feito com vista a modificar o perfil da intermodalidade do sistema de transportes brasileiro.”</i>	<i>Decisão 595/1996-Plenário (Voto)</i>
<i>“Falhas relevantes em termos da <u>integração intermodal</u> incluem não complementaridade e superposição entre os modos de transportes”</i>	<i>Acórdão 1.850/2003-Plenário (Relatório)</i>
<i>“Recomendação à Casa Civil para realizar estudos com vistas à <u>definição de um órgão central e de órgãos setoriais</u> e de execução, <u>de modo a estabelecer um modelo de planejamento, formulação, execução e avaliação das ações governamentais necessário para promover a intermodalidade.</u>”</i>	<i>Acórdão 2.420/2006-Plenário (item 9.7.3)</i>
<i>“Para que a <u>integração dos modos de transportes aconteça</u> é necessária a visão do sistema de transporte como um todo, por parte de instância superior, formuladora de estratégias que promovam a harmonização e coordenação dos planos dos diversos modais do setor de transportes.”</i>	<i>Acórdão 1.904/2009-Plenário (Voto)</i>
<i>“(...) um relevante óbice ao desenvolvimento da malha de transporte refere-se à falta de consolidação dos planos setoriais nele contidos (...) o que prejudica a implementação da intermodalidade e da integração da malha multimodal, imprescindíveis ao equilíbrio da matriz de transporte de cargas.”</i>	<i>Acórdão 1.204/2012-Plenário (Voto)</i>
<i>Recomendou a comprovação de que foi considerado no planejamento do PIL Ferrovias, a <u>integração da malha ferroviária</u>, existente e futura, <u>com os demais modos de transporte</u>, <u>avaliando a possibilidade de geração de gargalos logísticos</u> e a possível subutilização dos trechos devido à demanda insuficiente para mais de um modo de transporte no mesmo trajeto ou à falta de capacidade de recepção e armazenagem dos portos</i>	<i>Acórdão 1.205/2015-Plenário (item 9.1.3.2)</i>
<i>Recomendou a <u>institucionalização de mecanismos</u> para assegurar a integração dos instrumentos de planejamentos setoriais com os demais planos.</i>	<i>Acórdão 778/2016-Plenário (item 9.1.1)</i>
<i>“(...) a importância da <u>intermodalidade e a interoperabilidade do sistema de transportes</u> a fim de se buscar redução de custos logísticos e aumentar a competitividade dos produtos nacionais.</i>	<i>Acórdão 1.331/2019-Plenário (Declaração de Voto)</i>

[grifei e destaquei]

122. Nesse contexto, segundo o Observatório do Custo Brasil¹², o custo de logística do Brasil representa 11,6% do PIB (2,9% a mais que a média dos países da OCDE) e a ampliação dos modais ferroviário e cabotagem permitirá uma redução de R\$ 224,76 bilhões por ano no Custo Brasil. Conforme relatório do Fundo Monetário Internacional¹³ (FMI, 2018) as maiores deficiências da infraestrutura brasileira são a priorização estratégica dos investimentos e a seleção de projetos.
123. Diante desses desafios do setor de transporte, o planejamento e priorização da integração multimodal integram a denominada Lista de Alto Risco publicada pelo TCU. Essa lista reúne 29 áreas que apresentam alto risco, seja por vulnerabilidade à fraude, desperdício, má gestão ou por necessidade de mudanças profundas para que os objetivos das políticas públicas possam ser alcançados.

III.6.2 Da comparação entre o planejamento ferroviário de países estrangeiros com o do Brasil

124. Segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento¹⁴ (BNDES, 2017, p. 83), os países que possuem a maior produção ferroviária (TKU – tonelada, quilômetro útil) do mundo são Estados Unidos, China, Rússia e Índia. Cada um deles desenvolveu mecanismos próprios de planejamento de longo prazo desse modal, que foram adaptados a seus contextos institucionais e necessidades de cada país.
125. Nos Estados Unidos (EUA), segundo a Associação das Ferrovias Americanas¹⁵ (AAR, 2020), o planejamento ferroviário ocorre de forma relativamente descentralizada e orientada pelo mercado. Estados e regiões metropolitanas elaboram *State Rail Plans*, particularmente focados em projetos de passageiros (trens de alta velocidade) e em melhorias no transporte de cargas através de conexões entre ferrovias e portos. A *Federal Railroad Administration* (FRA) emite diretrizes gerais para padronizar esses planos, recomendando horizonte mínimo de 20 anos e revisões a cada 4 a 5 anos. Os planos estaduais servem para coordenar investimentos públicos (estaduais e federais) e parcerias com as empresas privadas, como o Plano Ferroviário da Califórnia, que prevê projetos até 2040. Do ponto de vista regulatório, as empresas ferroviárias são as principais financiadoras, proprietárias da infraestrutura, de modo a controlar o acesso à via. A atuação governamental concentra-se na regulação de segurança (via FRA) e na arbitragem econômica para resolução de disputas comerciais.

¹² Disponível em: <https://custobrasil.org.br/dispor-da-infraestrutura/> - acesso em 20/2/2024.

¹³ Fundo Monetário Internacional. Relatório de Assistência Técnica – Avaliação da Gestão do Investimento Público. 2018. Disponível em:

<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2018/Portuguese/cr18249-BrazilTA-p.ashx>

¹⁴ Banco Nacional de Desenvolvimento. Ferrovias de Carga Brasileira: uma análise setorial. 2017. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14136/2/BNDES-Setorial-46_Ferrovias_P.pdf

¹⁵ AAR (Association of American Railroads). *How the Staggers Rail Act Benefits Shippers*. Washington. 2020. Disponível em: <https://www.aar.org>.

126. Na Rússia, adota-se um planejamento ferroviário fortemente centralizado pelo Estado, com horizontes longos e investimentos estatais maciços. A empresa *Russian Railways* (RZhD), criada em 2003, é a operadora estatal, responsável tanto pela infraestrutura quanto pela operação da vasta malha. O principal instrumento norteador é a Estratégia de Desenvolvimento do Transporte Ferroviário, que foi aprovado em 2008 e vigorará até 2030 (horizonte de 22 anos). Esse plano estratégico, estabelece metas de modernização e expansão divididas em etapas. Na primeira etapa (até 2015), enfatizou-se a remoção de gargalos e a melhoria da eficiência como a eletrificação de vias e a construção de 6.000 km de novas linhas prioritárias. Na etapa seguinte (até 2030), priorizou-se investimentos em corredores-chave e integração nacional, como a conexão entre novas áreas industriais no Ártico ao extremo oriente do país. A fonte de financiamento é o orçamento russo e o caixa da empresa RZhD¹⁶.
127. Na Índia, o sistema ferroviário encontra-se essencialmente sob o controle estatal. A *Indian Railways* (IR), subordinada ao Ministério das Ferrovias, é uma estatal que administra infraestrutura e opera, tanto o transporte de passageiros como o de cargas. Lançado em 2020, o Plano Ferroviário Nacional (NRP) estabelece uma estratégia com horizonte até 2050 (30 anos). O objetivo central é “*criar capacidade antecipadamente à demanda*”, de modo a conseguir atender o crescimento projetado até 2050 sem estrangulamentos. O plano define intervenções prioritárias a serem concluídas até 2030 e, de 2030 a 2050, investimentos de ampliação mais robustos para atender à demanda projetada. O financiamento vem do orçamento público ou da emissão de dívida pela IR. A estatal, *Dedicated Freight Corridor Corporation*, foi criada para implementar corredores de carga com financiamento internacional, indicando uma abordagem de segmentar projetos específicos para acelerar sua entrega. Ainda assim, não há múltiplos operadores competindo em larga escala e a IR continua a coordenar centralmente os serviços, de modo a facilitar a implementação de um plano único nacional¹⁷.
128. A China executou a mais rápida expansão de malha ferroviária da história, guiada por planos plurianuais ambiciosos. O resultado foi uma revolução no transporte: de uma rede modesta nos anos 1990, alcançou-se, em 2020, cerca de 146 mil km de ferrovias, o que inclui 38 mil km de linhas de alta velocidade, a maior rede de trens rápidos do mundo. O planejamento ferroviário chinês se apoia em dois mecanismos: os planos quinquenais nacionais e um plano setorial de longo prazo. O plano setorial atual foi lançado em 2004, tem vigência até 2035 e passou por revisões importantes em 2008 e 2016, ajustando metas em função do progresso obtido e de novas prioridades (30 anos). A *China State Railway Group* (CSRG), empresa estatal, constrói e opera a rede, o Ministério dos Transportes regula e a Administração Estatal de Ferrovias supervisiona a segurança da rede. A integração vertical estatal é vista como fator que facilitou a rápida implementação de projetos, ao evitar coordenação complexa entre diversas entidades. O financiamento provém principalmente de bancos públicos e do orçamento central, através da CSRG, que emite títulos de dívida e recebe subsídios governamentais. Governos locais também co-financiam projetos que os atendem, especialmente linhas urbanas e periurbanas¹⁸.

¹⁶ Ministry of Transport of the Russian Federation. (2008). *Strategy for the Development of Railway Transport in the Russian Federation until 2030* (Decree No. 1734-r, 22 Nov. 2008). Moscou: Government of Russia.

¹⁷ Ministry of Railways (Gov. of India). (2020). *Draft National Rail Plan (NRP) for India – 2030*. Nova Délhi: Indian Railways, Dez. 2020.

¹⁸ Reuters. (2020). *China plans to expand railway network to 200,000 km before 2035, doubling high-speed rail length*. Londres: Thomson Reuters, 13 ago. 2020.

129. Além dos países mencionados acima, cabe apresentar o caso da Alemanha, que detém a sexta maior malha ferroviária do mundo segundo o BNDES¹⁹ (2017, p. 83). O país tem um planejamento de transportes de longo prazo integrado em âmbito federal, dentro das diretrizes mais amplas da União Europeia. O instrumento fundamental é o *Bundesverkehrswegeplan* (BVWP) – ou Plano Federal de Vias de Transporte – que abrange rodovias, ferrovias e hidrovias. O BVWP atual foi aprovado em 2016, com vigência até 2030 (horizonte de 14 anos). Esse plano identifica e prioriza projetos de expansão e modernização de infraestrutura de transporte com base em análises de demanda, custo-benefício e objetivos de desenvolvimento regional. Para o período até 2030, o BVWP estima um investimento total de cerca de 269,6 bilhões de euros em mais de 1.000 projetos, dos quais aproximadamente 42% (cerca de €112 bilhões) destinados ao setor ferroviário. Além do plano multimodal, a Alemanha conta com estratégias setoriais complementares, como o *Masterplan Schienengüterverkehr* (Plano Diretor para Transporte Ferroviário de Carga) lançado em 2017, que estabelece medidas para tornar o transporte de cargas mais competitivo e visa aumentar sua participação na matriz de 18% para 25% até 2030²⁰.
130. Do ponto de vista regulatório, a Alemanha e os demais países da União Europeia operam sob o regime de acesso aberto e separação vertical regulada (*open access*). A empresa estatal *Deutsche Bahn AG* (DB) constrói e explora a malha, todavia, existe concorrência e qualquer empresa privada pode utilizar a infraestrutura ferroviária mediante pagamento de tarifas de acesso. Uma agência reguladora federal (*Bundesnetzagentur*) supervisiona a não-discriminação e a definição das taxas de utilização da malha. Esse ambiente regulatório, exigido pelas diretivas ferroviárias europeias, visa incentivar eficiência e serviços inovadores. Quanto ao financiamento, o governo federal alemão firma contratos plurianuais de desempenho com a DB, que garantem recursos para manutenção e modernização da rede existente. Adicionalmente, os projetos de expansão listados no BVWP recebem verbas orçamentárias. Os estados membros também investem em sistemas e em concessões regionais de passageiros.²¹
131. Diante do exposto, os modelos de planejamento apresentados acima não apontam para um modelo único de sucesso, todavia todos eles comungam de uma mesma característica: comprometimento estatal com os objetivos e metas de longo prazo e coordenação com os demais modais de transporte.
132. Dessa forma, todos os países mencionados planejam a infraestrutura ferroviária de maneira coordenada com os demais modais de transporte, em **planos estratégicos** (de longo prazo), que variam de 14 anos para a Alemanha, 20 anos para os EUA, 22 anos para a Rússia e 30 anos para a China e a Índia, com **revisões**, que ocorrem periodicamente, como nos EUA e na China.

¹⁹ Idem referência 13.

²⁰ BMVI (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*). (2016). *2030 Federal Transport Infrastructure Plan – Summary*. Berlim: Governo Federal da Alemanha. Disponível em: <https://bmdv.bund.de>.

²¹ Idem referência 20

133. No que se refere ao planejamento da infraestrutura ferroviária do Brasil, o Plano Nacional de Logística (PNL 2035) tem horizonte de 30 anos, sendo, portanto, maior que o horizonte temporal dos correspondentes planos alemão, americano, russo e se igualando aos planos chinês e ao indiano. Dessa forma, o prazo do planejamento da infraestrutura de transportes brasileiro não explica a diferença de efetividade entre os planejamentos dos mencionados países e o do Brasil.
134. O que diferencia os planejamentos de longo prazo dos EUA, Rússia, Índia, China e Alemanha do planejamento de longo prazo do Brasil é justamente o compromisso estatal dos primeiros para o seu efetivo cumprimento. Trago a seguinte passagem do Acórdão 2.519/2023-Plenário:
- “4. Esses problemas são perpetuados pela falta de apreço histórico pelo planejamento. Os planos de transporte, que deveriam otimizar a aplicação dos recursos, são descontinuados de forma rotineira. De 2007 a 2018, o país teve 4 planos logísticos estratégicos, considerados como de Estado, que deveriam passar de um governo para o outro. Porém, todos foram abandonados, sem aplicação prática, se tornando apenas documentos que custaram milhões de reais aos cofres públicos.*
- [grifei e destaquei]
135. Para ilustrar a falta de compromisso do Brasil com as metas estabelecidas em seus planejamentos setoriais, conforme o Voto condutor do Acórdão 1.472/2022-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia), o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT 2007) previu aumentar a participação do modal ferroviário de 25% para 32% até 2025, todavia, o que ocorreu foi justamente o oposto. O transporte rodoviário aumentou a sua participação de 58% para 65% e os transportes ferroviário e hidroviário a reduziram de 25% para 15% e de 13% para 5%, respectivamente (p. 7). Nesse mesmo sentido, o Brasil conta com mais de 8.000 obras abandonadas segundo o Painel do TCU (2023).
136. Conforme expus, o Acórdão 2.2519/2023-Plenário apontou que as listas de projetos de transporte relativas ao novo PAC e ao PPA 2023-2027 não seguem a ordem de classificação do Planejamento Integrado de Transportes (PIT) em andamento, de modo que inexistência conexão lógica entre o planejamento e a tomada de decisões para alocação de recursos, representando uma inversão da lógica do que seria esperado para um adequado planejamento. Assim, em vez de os planos de longo prazo orientarem a escolha dos investimentos que serão realizados, a escolha dos projetos e sua incorporação no plano plurianual e na lei orçamentária ocorre de maneira desconexa com os planos setoriais vigentes.
137. Portanto, a falta de planejamento da infraestrutura de transportes no Brasil reflete a falta de compatibilidade entre o planejamento setorial, que propõe metas e objetivos de longo prazo para um determinado setor como o de ferrovias, e o planejamento orçamentário, que estabelece as regras para a alocação dos recursos que serão necessários para alcançar os objetivos fixados no plano setorial.
138. Assim, se o planejamento orçamentário não estiver alinhado com o planejamento setorial, não haverá recursos públicos para executar os projetos e iniciativas necessários para alcançar os objetivos e metas fixados pelo plano setorial, de modo a inviabilizar o planejamento de longo prazo.

139. Nesse contexto, os planos setoriais estabelecem o planejamento estratégico de um setor, de modo a estabelecer objetivos e metas de longo prazo (no caso do setor ferroviário de 30 anos) e os instrumentos orçamentários estabelecem, no caso do Plano Plurianual, o plano tático (de médio prazo), similarmente às revisões periódicas que ocorrem nos EUA e na China, e, no caso da Lei Orçamentária Anual, o plano operacional (de curto prazo), com horizonte das dotações orçamentárias anuais.
140. Assim, para que o **planejamento** de longo prazo (estratégico) seja alcançado, é preciso que os planejamentos de médio prazo (tático) e de curto prazo (operacional) estejam com ele **alinhados**, garantindo os **insumos** (recursos públicos) necessários **para alcançar a visão de longo prazo**.

III.6.3 Da desconexão entre o planejamento setorial e o planejamento orçamentário

141. Preliminarmente, conforme o Acórdão 2.519/2023-Plenário, o Brasil teve quatro planos logísticos estratégicos entre 2007 e 2018, que foram abandonados, sem aplicação prática, ou seja, a cada dois anos e meio, em média, o país estabeleceu um novo planejamento estratégico (de longo prazo).
142. Nesse contexto, é necessário a continuidade do planejamento de Estado, que deve ser ajustado e aprimorado no tempo, com base em uma avaliação constante dos resultados à luz dos objetivos traçados, conforme fazem países bem-sucedidos em infraestrutura de transportes como EUA e China.
143. O Brasil tem estabelecido os planos de infraestrutura de longo prazo, por meio de atos infralegais, que podem ser revogados a qualquer tempo, como é o caso da Portaria MI 123/2020, que estabeleceu o Planejamento Integrado de Transportes vigente, e a Portaria MTPAC 235/2018, que instituiu o Política Nacional de Transportes, com objetivos e diretrizes para o setor naquele exercício.
144. Trago a seguinte passagem do Acórdão 2.519/2023-Plenário, que trata da extinção do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura, de maneira a prejudicar a governança do PIT, a fim de exemplificar como a atual falta de estabilidade dos planos de infraestrutura podem impactar a política pública de longo prazo:

“186. A extinção do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI) sem substitutos apropriados prejudica a governança de toda infraestrutura, em particular do setor de transportes, resultando em descoordenação, ineficiência na alocação de recursos e riscos para o desenvolvimento do setor.

187. Recentemente, o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI), instituídos pelo Decreto 10.526/2020, foram revogados pelo Decreto 11.632, de 11 de agosto de 2023, que criou o Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC. Ao contrário do esperado, o Decreto 11.632/2023 revogou, sem indicar substitutos, dois elementos fundamentais da governança federal de investimentos em infraestrutura, com potencial de causar impacto direto no setor de transportes.
(...)

190. A extinção de um plano de estado de longo prazo, no ato que criou um plano de governo de curto prazo, fragilizou a governança dos investimentos e planejamento de transportes. Para instituir o Novo PAC, não havia necessidade de revogar por completo o Decreto 10.526/2020. Ao fazê-lo, sem indicar instância e instrumento substitutos para o CIP-Infra e o PILPI, deixou um vácuo de governança e expôs a alocação de recursos para investimentos a riscos desnecessários.

191. Não é possível identificar a causa específica para a revogação do Decreto 10.526/2020, uma vez que o decreto que instituiu o Novo PAC não detalha os motivos para a desestruturação de instrumentos fundamentais para a governança de longo prazo do setor de infraestrutura.”

[destaques do original e grifei]

145. Assim, pela atual falta de estabilidade do planejamento de longo prazo, uma estrutura estatal relevante para a política pública pode ser extinta a qualquer momento, assim como uma meta ou objetivo não alcançado pode ser alterado, suprimido ou mesmo desconsiderado por simples ato administrativo.
146. Além da estabilidade ao longo do tempo, para que os objetivos e metas de longo prazo sejam efetivamente alcançados, deve haver alinhamento entre o planejamento estratégico (de longo prazo) e os planejamentos tático (de médio prazo) e operacional (de curto prazo).
147. Nesse contexto, é necessário que os planos setoriais (de longo prazo), não só antecedam e orientem a construção do PPA (de médio prazo) e da LOA (de curto prazo), de modo que estes instrumentos orçamentários prevejam os recursos públicos necessários para o alcance das metas e objetivos fixados, como também que existam instrumentos de enforcement (ou coerção) para que os gestores públicos sejam incentivados a buscar os **resultados** esperados.
148. Para exemplificar, não apenas a necessidade de estabilidade do planejamento, como também das regras de *enforcement* para os agentes públicos, trago, a seguir, o caso dos EUA, que adotou o Ato de Performance de Governo e Resultado de 1993 (GPRA²²) que, em essência, constituiu uma lei federal que estabeleceu o planejamento de longo prazo daquele país. Diante de um contexto de restrição fiscal, ineficiência no uso dos recursos públicos e insuficiência de objetivos e indicadores para as políticas públicas, o GPRA foi aprovado pelo Congresso Nacional americano e teve como objetivo promover o *accountability*, o foco no resultado, na qualidade dos serviços e na satisfação dos usuários (p. 1)²³:

*“A GPRA, que foi promulgada em 1993, fornece uma base para examinar as missões das agências, metas e objetivos de desempenho, e resultados. Embora esse esforço de construção esteja longe de ser completo, ele ajudou a criar um foco em resultados em todo o governo, estabelecendo um **quadro legal** para gestão e responsabilidade. Esse quadro pode melhorar o desempenho e a responsabilidade do poder executivo e aprimorar a tomada de decisões do poder executivo e do Congresso. Em vista das amplas tendências e dos desafios fiscais de longo prazo que o país enfrenta, há uma necessidade de considerar como o Congresso, o Escritório de Gestão e Orçamento e as agências executivas podem fazer melhor uso do quadro de planejamento e responsabilidade da GPRA para maximizar o desempenho não apenas de programas e agências individuais, mas também do governo federal como um todo ao enfrentar esses desafios.*

(...) por meio da exigência de planejamento estratégico, a GPRA exigiu que as agências federais consultassem o Congresso e as partes interessadas chave para reavaliar suas missões e metas de longo prazo, bem como as estratégias e recursos que precisarão para alcançar suas metas. Também exigiu que as agências articulassem metas para o próximo ano fiscal que estivessem alinhadas com suas metas estratégicas de longo prazo. Finalmente, as agências são obrigadas a relatar anualmente seu progresso na realização de suas metas de desempenho anuais. Portanto, informações estão disponíveis sobre as missões, metas e resultados atuais.

(...) Além disso, vincular o desempenho planejado com os pedidos orçamentários e relatórios financeiros é um passo essencial na construção de uma cultura de gestão de desempenho. Tal alinhamento pode ajudar a infundir preocupações de desempenho nas deliberações orçamentárias.

²² Government Performance and Results Act of 1993 (GPRA).

²³ Results-Oriented Government. Using GPRA to Address 21st Century Challenges. U.S. General Accounting Office. 2003.

(...) Um dos principais objetivos da GPRA é ajudar o Congresso, o OMB (Escritório de Gestão e Orçamento) e outras agências executivas a desenvolver uma compreensão mais clara do que está sendo alcançado em relação ao que está sendo gasto. Relacionar o desempenho planejado com os pedidos orçamentários e os relatórios financeiros é um passo essencial na construção de uma cultura de gestão de desempenho. Esse alinhamento insere as preocupações com o desempenho nas deliberações orçamentárias, incentivando as agências a reavaliar suas metas e estratégias de desempenho e a entender mais claramente o custo do desempenho”

[tradução livre - grifei e destaquei]

149. Ao fazer um balanço desta lei em 2003, dez anos depois, o *Government Accountability Office* (GAO), órgão de controle externo dos EUA, trouxe as seguintes considerações (p. 4-15):

“(...) Nossas avaliações anteriores indicam que houve um progresso significativo na qualidade do planejamento e dos documentos de relatórios das agências, com melhorias notáveis em seus planos estratégicos, como declarações de missão mais claras e objetivos de longo prazo.

O GPRA tem mostrado progresso significativo ao longo dos anos. Após identificarmos várias fraquezas nos primeiros planos anuais de desempenho das agências, os planos subsequentes apresentaram melhorias, como o uso frequente de metas orientadas para resultados e medidas quantificáveis para abordar o desempenho. [tradução livre - grifei e destaquei]

150. Diante de todo o exposto, em face da relevância, da materialidade e do impacto do planejamento logístico e da gestão de investimentos em infraestrutura de transportes para o crescimento econômico e o desenvolvimento social do país, do alto impacto da ineficiência logística no PIB, do histórico de quase 30 anos em que o TCU aponta falhas na integração dos modais e no planejamento da infraestrutura de transportes do Brasil, do abandono constante de planos setoriais logísticos, da necessidade de integrar os planos setoriais de infraestrutura com o ciclo orçamentário, proponho recomendar à Casa Civil da Presidência da República, a quem compete, nos termos do art. 1º, incisos I e IV, do Anexo I do Decreto 11.329/2023, a coordenação e a integração das ações governamentais, bem como o acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e políticas públicas, que adote medidas, inclusive de caráter normativo e/ou legislativo, no sentido de:

a) garantir a estabilidade, coerência e integridade dos planos setoriais de infraestrutura e logística de transportes ao longo do tempo, em vista do seu caráter estratégico e de longo prazo;

b) garantir que o Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias Anuais sejam elaborados de maneira alinhada com os planos setoriais de infraestrutura de transportes, de modo que o ciclo e o processo orçamentário prevejam os recursos públicos necessários para o alcance dos objetivos e metas de longo prazo fixados no planejamento de infraestrutura;

c) estabelecer instrumentos de *enforcement* e acompanhamento periódico das metas e objetivos de longo prazo fixados pelos planos setoriais de infraestrutura de transportes, de modo que os agentes públicos e a Administração Pública sejam incentivados a alcançar os resultados esperados.

IV. Conclusão

151. Para concluir, não posso deixar de destacar a importância que vislumbro nos presentes autos.

152. Este acompanhamento tem como objetivo verificar as medidas governamentais relacionadas a cinco contratos de concessões ferroviárias cujos prazos de vigência estão próximos do fim, notadamente, as malhas Sul, Centro-Atlântica, Transnordestina, Oeste e Tereza Cristina.
153. Como expus ao longo do voto, tais contratos tem a duração de 30 anos e, a poucos meses do encerramento, inexistiu decisão quanto aos rumos de cada concessão, assim como estão ausentes processos administrativos, atas das reuniões, definição formal de competências e atribuições entre o Ministério dos Transportes (MT), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Infra S.A. Como primeira alternativa, o MT buscaria prorrogar os cinco contratos de concessão com empresas com histórico reiterado de inadimplência contratual e abandono de trechos ferroviários. Alguns dos referidos contratos são objeto de avaliações que podem acarretar a declaração de caducidade.
154. Além disso, a decisão do MT de segregar os trechos não operacionais dos operacionais em futuros EVTEAs se deu sem que existisse informações quanto à viabilidade técnica, financeira e orçamentária de explorar os segmentos potencialmente menos atrativos de maneira isolada, o que pode comprometer a capacidade da União de preservar o patrimônio ferroviário e manter a prestação do serviço onde houver interesse público, nos quase 10.000 km de ferrovias que foram considerados não operacionais pelas atuais concessionárias.
155. Sem adentrar na esfera discricionária do MT, ANTT e Infra S.A., estou propondo que tais órgãos e entidades, no prazo de 90 dias, elaborem plano de ação para definir as ações necessárias, prazos e responsáveis para cada um desses contratos, como também para decidir a destinação dos trechos não operacionais e o gerenciamento de riscos associados ao fim de cada ajuste.
156. Além disso, por entender que os problemas apontados pela AudPortoFerrovia têm como causa anterior a tomada de decisão desamparada por evidências e falhas estruturais e históricas no planejamento da infraestrutura de transportes, tive por norte fixar orientações que ultrapassem o caso concreto e buscam aperfeiçoar os procedimentos a serem adotados em futuras concessões.
157. Nesse contexto, estou propondo recomendar que a Segecex avalie a conveniência e a oportunidade de incluir no plano de controle externo ação de controle com o objetivo de avaliar os Relatórios de Impacto Regulatório (RIRs) e as Avaliações do Resultado Regulatório (ARRs) do MT e da ANTT, de modo a verificar se eles estão sendo realizados ou dispensados nos termos da legislação, bem como se a metodologia e os procedimentos empregados seguem as disposições do Decreto 10.411/2020, do Guia Orientativo de AIR da Casa Civil e das boas práticas internacionais, com a finalidade de propor eventuais melhorias no processo decisório da infraestrutura de transporte ferroviário e rodoviário.
158. Em face da relevância, da materialidade e do impacto do planejamento logístico e da gestão de investimentos em infraestrutura de transportes para o crescimento econômico e o desenvolvimento social, do alto impacto da ineficiência logística no PIB, do histórico de quase 30 em que o TCU aponta falhas na integração dos modais e no planejamento da infraestrutura de transportes, estou propondo também recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote medidas, inclusive normativas e/ou legislativas, a fim de enfrentar o problema da falta de estabilidade, coerência e integridade dos planos setoriais de transportes ao longo do tempo; da desconexão entre o planejamento de longo prazo e os planejamentos de médio e curto prazo, provenientes do ciclo orçamentário (PPA e LOA); e da ausência de instrumentos de incentivo e de acompanhamento periódico das metas e objetivos de longo prazo.



159. Por último, proponho encaminhar cópia da presente decisão:

a) ao Ministério dos Transportes, ao Ministério de Portos e Aeroportos, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Infra S.A, à Secretaria-Geral da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e a Controladoria-Geral da União, para que adotem as medidas que julgarem necessárias;

b) à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para que adotem as medidas que julgarem necessárias.

160. Finalizo parabenizando a equipe da AudPortoFerrovia, na pessoa do então auditor-chefe Bruno Martinello e dos demais auditores envolvidos, como também o assessor do meu gabinete Ricardo Abdalla pela qualidade do trabalho realizado.

Ante ao exposto, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 522/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.626/2024-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes; Infra S.A.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de acompanhamento com o objetivo de acompanhar as ações governamentais relacionadas aos contratos de concessões ferroviárias que estão com prazo de vigência próximo do término.

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. 71, IV, da Constituição Federal; c/c os arts. 1º, II, 41, II, 43, I, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 169, V, 250, II e III, do Regimento Interno; e c/c os arts. 4º, I e II, 7º, §3º, I, e §4º, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. **determinar ao Ministério dos Transportes**, que:

9.1.1. **autue processo administrativo para cada uma das concessões de ferrovias** próximas do fim contratual (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC) e, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore, para cada uma delas, plano de ação ou outro instrumento similar, com a descrição de etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pela adoção das ações necessárias para responder ao término iminente dos contratos, bem como para compatibilizar a continuidade da prestação do serviço público e a preservação do patrimônio ferroviário, nos termos do art. 6º, *caput*, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no *caput* do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999 (*vide* item III.1 do Voto);

9.1.2. **realize estudo dos trechos não operacionais** no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., de modo a definir a destinação de tais segmentos, levando em conta a manutenção do serviço público nos trechos em que houver interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público (de acordo com a destinação do ativo ferroviário) e a capacidade financeira da União, nos termos do art. 6º, *caput*, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no *caput* do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999 (*vide* item III.2 do Voto);

9.1.3. no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., **realize estudo e proponha ações para gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação**, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência, nos termos do art. 6º, *caput*, §1º e §2º, e 36 da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no *caput* do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999 (*vide* item III.3 do Voto);

9.2. **determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres** que, no processo decisório de prorrogar ou licitar as malhas ferroviárias, **levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a elevada inadimplência e o alto índice de abandono de trechos ferroviários**, dentre outras questões que possam desaconselhar a continuidade das atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL, bem como eventuais outros efeitos para o serviço público prestado e para o mercado regulado, como risco moral e a maior dificuldade de entrada de novos agentes de mercado no setor ferroviário, nos termos do art. 175 da CF/88, dos arts. 6º a 8º da Lei 13.448/2017, do art. 6º, *caput*, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, bem como dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no *caput* do art. 37 da CF/88 e dos da motivação e do interesse público, constantes do *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999 (*vide* item III.4 do Voto);

9.3. **recomendar à Casa Civil da Presidência da República**, com fundamento no art. 1º, incisos I e IV, do Anexo I do Decreto 11.329/2023, que **adote medidas, inclusive de caráter normativo e/ou legislativo**, no sentido de (*vide* sessão III.6 do Voto):

9.3.1. garantir a estabilidade, coerência e integridade dos planos setoriais de infraestrutura e logística de transportes ao longo do tempo, em vista do seu caráter estratégico e de longo prazo;

9.3.2. garantir que o Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias Anuais sejam elaborados de maneira alinhada com os planos setoriais de infraestrutura de transportes, de modo que o ciclo e o processo orçamentário prevejam os recursos públicos necessários para o alcance dos objetivos e metas de longo prazo fixados no planejamento de infraestrutura;

9.3.3. estabelecer instrumentos de *enforcement* e acompanhamento periódico das metas e objetivos de longo prazo fixados pelos planos setoriais de infraestrutura de transportes, de modo que os agentes públicos e a Administração Pública sejam incentivados a alcançar os resultados esperados;



9.4. **determinar à AudPortoFerrovia** que autue, para cada uma das concessões tratadas nestes autos, processo para **monitorar as determinações desta decisão**, bem como para acompanhar os procedimentos relativos ao desfecho contratual e à continuidade do serviço (vide item III.4 do Voto);

9.5. **recomendar à Segecex** que avalie a conveniência e a oportunidade de **incluir no plano de controle externo ação de controle com o objetivo de avaliar os Relatórios de Impacto Regulatório (RIRs) e as Avaliações do Resultado Regulatório (ARRs) do Ministério dos Transportes e da Agência Nacional de Transportes Terrestres**, de modo a verificar se eles estão sendo realizados ou dispensados nos termos da legislação, bem como se a metodologia e os procedimentos empregados seguem as disposições do Decreto 10.411/2020, do Guia Orientativo de AIR da Casa Civil e das boas práticas internacionais, com o objetivo de propor eventuais melhorias no processo decisório da infraestrutura de transporte ferroviário e rodoviário (vide item III.5 do Voto);

9.6. **comunicar esta decisão** (vide sessão III.6 do Voto):

9.6.1. ao Ministério dos Transportes, ao Ministério de Portos e Aeroportos, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Infra S.A, à Secretaria-Geral da Presidência da República; à Casa Civil da Presidência da República; e a Controladoria-Geral da União, para que adotem as medidas que julgarem necessárias; e

9.6.2. à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para que adotem as medidas que julgarem necessárias; e

9.7. **arquivar os autos**.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0522-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – tagColegiado

TC 019.969/2024-4

Natureza: Representação

Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE PREVENÇÃO CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. INDÍCIO DE IRREGULARIDADE NA HABILITAÇÃO DE EMPRESA, QUE NÃO TERIA COMPROVADO ATENDIMENTO ÀS REGRAS LEGAIS DE RESERVA DE CARGOS PARA PESSOA COM DEFICIÊNCIA, PARA REABILITADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PARA APRENDIZ. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. REALIZAÇÃO DE OITIVAS. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ARQUIVAMENTO.

Para fins de habilitação em processo licitatório e para verificação na vigência do contrato, a veracidade da declaração de licitante quanto ao cumprimento das exigências de reserva de cargos de que trata o art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 poderá, quando necessário, de ofício ou por provocação, ser comprovada por meio de certidão expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ou ainda por outros meios de prova, tais como extratos dos dados registrados no e-Social.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 86-87):

“INTRODUÇÃO

- 1 *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90014/2024, sob a responsabilidade da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com valor estimado de R\$ 11.630.317,19, cujo objeto é a prestação do serviço de prevenção contra incêndio e pânico, abandono de edificação, desenvolvimento e manutenção de boas práticas e métodos preventivos para a segurança do trabalho nas dependências do complexo sede da Anatel, em Brasília/DF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.*
- 2 *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 www.gov.br/compras.*
- 3 *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*
 - a) *certame adjudicado (peça 16);*
 - b) *valor homologado: R\$ 9.730.608,60 (peça 17, p. 3); e*
 - c) *ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação, por força da cautelar deferida pelo Ministro-Relator.*

HISTÓRICO

- 4 *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:*
 - a) *a empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda. apresentou declaração falsa sobre o cumprimento das cotas de pessoas com deficiência e jovens aprendizes, o que violaria a Lei 14.133/2021. Essa ação teria ensejado habilitação indevida da empresa no processo licitatório.*
- 5 *Em apertada síntese, a representante, 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda., alegou que, no*



âmbito do PE 90014/2024, a licitante, Vippim Vigilância e Segurança Ltda., teria apresentado declaração falsa sobre o cumprimento das cotas de pessoas com deficiência (PCD) e jovens aprendizes, violando a Lei 14.133/2021 (peça 1)

- 6 A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), analisando a documentação inicial, concluiu que os indícios trazidos aos autos eram insuficientes para caracterizar a irregularidade e que não havia interesse público no trato da matéria, propondo que o Tribunal não conhecesse da representação (peça 18).
- 7 O Ministro Jorge Oliveira, relator do processo, ao apreciar a representação, decidiu conhecer do processo por entender que os requisitos de admissibilidade estavam presentes, conforme os artigos 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU. O Ministro destacou a importância do cumprimento das cotas de PCD e jovens aprendizes, conforme estabelecido pela Lei 14.133/2021 e pela Lei 8.213/1991, e mencionou que a Vippim admitiu, em suas contrarrazões, o não cumprimento momentâneo das cotas, o que reforça a plausibilidade jurídica das alegações da denunciante.
- 8 Considerando haver indícios de descumprimento das exigências legais e da ausência de elementos que comprovassem o atendimento pleno aos requisitos de habilitação, o Ministro deferiu a medida cautelar pleiteada pela denunciante; determinando que a Anatel se abstinhasse de celebrar contrato com a Vippim até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria. Além disso, foi determinada a oitiva da Anatel e da Vippim para que se manifestassem sobre os indícios de irregularidades descritos no despacho (peça 20).
- 9 Essa decisão foi referendada pelo Acórdão 2089/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (peça 26).
- 10 Promovida(s) a(s) oitiva quanto às alegações do representante, determinada pelo Relator (peça 20) passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.5. Exame das oitivas realizadas:

- 11 Foram encaminhados em 27/9/2024, 2/10/2024, 9/10/2024 e 14/10/2024 ofício(s) de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 23 e 49) e à sociedade empresária Vippim Segurança e Vigilância Ltda. (peças 25 e 53) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 29-48, e a sociedade empresária Vippim Segurança e Vigilância Ltda. os documentos acostados às peças 60-75. Segue a análise dos pontos questionados.

I.5.1. Oitiva da Anatel

Item b do despacho do Relator (peça 20): determinar a oitiva da Anatel, com fulcro no art. 276, §3º, do RITCU, para que se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre o teor da representação e os indícios de irregularidades descritos neste despacho, em especial quanto à habilitação de empresa sem comprovação de atendimento aos requisitos previstos nos arts. 63, IV, e 92, XVII, da Lei 14.133/2021.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 63, IV, e 92, XVII, da Lei 14.133/2021.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peças 29-48):

- 12 A contratação dos serviços de prevenção contra incêndio e pânico, abandono de edificação, desenvolvimento e manutenção de boas práticas e métodos preventivos para a segurança do trabalho nas dependências do Complexo Sede da Anatel em Brasília/DF foi publicada por meio do Edital do PE 90014/2024 (peça 31, p. 1).
- 13 A primeira sessão pública foi aberta, em 10/6/2024. Após a análise das propostas, a licitante Suprema Proteção Contra Incêndio Ltda. foi inicialmente declarada vencedora, em 16/6/2024. No entanto, decisão em sede de recurso administrativo, proferida, em 5/7/2024, resultou em sua inabilitação, em razão da caracterização de quebra de sigilo de propostas (peça 31, p. 1).
- 14 Assim, a sessão foi marcada para reabertura, em 8/7/2024, convocando-se a licitante Vippim Vigilância e Segurança Ltda. para apresentação de sua proposta e documentos de habilitação, sendo essa classificada e habilitada, em 10/7/2024; no entanto, sobre isso, a licitante 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda. registrou intenção recursal, alegando, entre outros pontos, a declaração falsa quanto à contratação



de jovens aprendizes e cota de cargos para pessoas com deficiência (peça 31, p. 3).

- 15 A Lei 14.133/2021 exige a apresentação de uma declaração pelo próprio licitante sobre o cumprimento das reservas de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social, conforme previsto na Lei 8.213/1991. A certidão emitida pelo MTE não é suficiente para inabilitar a licitante, pois a lei deixa clara a exigência de uma declaração. Em caso de recurso de outra licitante questionando a autodeclaração, a administração deve avaliar a suficiência da documentação comprobatória apresentada pela empresa para o cumprimento dos requisitos (peça 31, p. 5).
 - 16 A Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE-Anatel), emitiu o Parecer 414/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, esclarecendo que a autodeclaração é válida para fins de habilitação, desde que a empresa demonstre esforços para cumprir as exigências legais (peça 31, p. 5).
 - 17 A Vippim apresentou comprovações de esforço para preenchimento de suas vagas e de pleno atendimento à reserva de cargos, além de uma declaração emitida pelo MTE indicando o pleno atendimento ao requisito. A reserva de cargos não pressupõe a plena ocupação a todo momento, mas sim a abertura de oportunidades e esforços para preenchê-las. Assim, a Vippim atendeu objetivamente ao critério quantitativo de vagas, sendo que a certidão do MTE, embora não vinculativa, foi apresentada, a qual indicava o cumprimento das exigências legais (peça 31, p. 9-10)
 - 18 Em relação à contratação de jovens aprendizes, verificou-se que a Vippim mantém contrato com o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) para a contratação de estagiários e jovens aprendizes, em conformidade com a legislação; concluindo-se que a documentação apresentada pela Vippim é suficiente para comprovar o cumprimento das exigências legais relativas à contratação de jovens aprendizes (peça 31, p. 9).
 - 19 Houve atendimento dos artigos 63, IV, e 92, XVII, da Lei 14.133/2021, conforme todas as diligências realizadas no processo licitatório. A declaração de cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social foi apresentada pela Vippim no sistema, sendo uma condição prévia à participação na licitação. Destaca-se que a certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) não possui caráter vinculativo e não há obrigatoriedade de consulta ao MTE para aferição da validade da autodeclaração fornecida pela licitante (peça 31, p. 10).
- Manifestação Complementar da Anatel (peças 80-84):
- 20 O jurisdicionado destaca que o Dossiê Diligência - Publicações de Vagas (13217646) - demonstra que a Vippim realizou publicações de vagas para pessoas com deficiências e reabilitadas, em redes sociais e jornais, o que evidencia o esforço na manutenção e preenchimento dessas vagas (peça 82, p. 1).
 - 21 Além disso, em nova análise ao Dossiê Vippim Resposta Diligência 28.08.2024-PCD (12499281), verificou-se que essa empresa comprovou não somente o esforço para manter o efetivo quadro de empregados na condição de cotistas, mas também já cumpria com a norma desde a época da licitação, apresentando o E-social de trinta funcionários já contratados antes da abertura do pregão, além do currículo e documentação de mais três funcionários em processo final de contratação, totalizando 33 empregados PCDs, acima da cota necessária (peça 82, p. 1).
 - 22 Menciona-se que houve o cadastro equivocado do Contrato 132/2024 no sistema de Contratos do Governo Federal, já tendo sido solicitado o cancelamento da disponibilização via chamado feito à Central de Serviços e por meio de ofício, reiterando que o contrato não tem validade, uma vez que não foi assinado pelo Superintendente de Administração e Finanças da Anatel (peça 82, p. 2).

Análise:

- 23 Será realizada análise conjunta dos argumentos apresentados pela Anatel e dos argumentos apresentados pela Vippim, a uma, por uma só irregularidade a ser analisada; a duas, em função do inter-relacionamento entre as respostas.

I.5.2. Oitiva da Vippim Vigilância e Segurança Ltda.

Item b do despacho do Relator (peça 20): conceder oportunidade à empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda. para que, caso queira, se manifeste, no prazo de quinze dias, sobre o teor da representação e os indícios de irregularidade descritos no despacho.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 63, IV, e 92, XVII, da Lei 14.133/2021.



Manifestação da empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda. sobre o indício de irregularidade:

- 24 Argumenta que a representação não deve ser conhecida pelo TCU, pois busca transformar o tribunal em instância recursal de um processo licitatório, o que não é permitido pela jurisprudência da corte, a exemplo do Acórdão 3144/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes (peça 60, p. 1-2).
- 25 Defende que cumpriu todas as exigências legais relativas às cotas de pessoas com deficiência (PCD) e jovens aprendizes, conforme a legislação aplicável. Afirma que mantém empregados que atendem às condições legais nos percentuais mínimos definidos e que a ausência de uma certidão positiva do MTE em determinado dia não configura falsidade de declaração. Explica que as informações do MTE são atualizadas semanalmente, o que pode gerar um atraso na atualização das certidões (peça 60, p. 3).
- 26 Destaca que atualmente possui 41 PCDs e cinquenta jovens aprendizes, números superiores aos mínimos exigidos por lei. Também menciona que a dinâmica de novas contratações pode causar momentâneo desenquadramento das cotas, mas que mantém um banco de currículos de PCDs e contrata jovens aprendizes por meio do CIEE para regularizar rapidamente qualquer desenquadramento (peça 60, p. 3).
- 27 Argumenta que as diligências do pregoeiro da Anatel comprovaram que a empresa mantém empregados nas condições legais e que a declaração de cumprimento das cotas era verdadeira. Também cita o Parecer 00118/2024/CGAQ/SCGP/CGU/AGU, que defende uma interpretação razoável das exigências legais, considerando os esforços da empresa para cumprir as cotas. O parecer destaca que a Lei 14.133/2021 exige a declaração de cumprimento das cotas, mas que a interpretação deve considerar os esforços efetivos da empresa para atender às exigências, mesmo que haja desenquadramentos momentâneos (peça 60, p. 7).
- 28 Menciona que a 5 Estrelas ajuizou mandado de segurança para anular a decisão administrativa que a declarou vencedora do certame, mas o pedido de liminar foi indeferido pela 17ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. O juiz considerou que a intervenção do Poder Judiciário em procedimentos licitatórios deve se limitar à apreciação da legalidade das regras do edital e que a Vippim apresentou documentação suficiente para comprovar o cumprimento das exigências legais. A decisão judicial reforça a argumentação da Vippim de que não houve ilegalidade na sua habilitação (peça 60, p. 9-10).
- 29 Solicita que a representação seja julgada improcedente e que o curso da licitação seja restabelecido, com a assinatura do contrato de prestação de serviços. Argumenta que a decisão do pregoeiro foi devidamente fundamentada e que a representação da 5 Estrelas busca apenas tumultuar o processo licitatório, sem apresentar provas concretas de irregularidades. Reitera que cumpre todas as exigências legais e que a sua habilitação no certame foi legítima e regular (peça 60, p. 9-10).

Análise:

- 30 A representante sustenta que a sociedade empresária Vippim Vigilância e Segurança Ltda., vencedora do PE 90014/2024, promovido pela Anatel, teria apresentado declarações falsas sobre o atendimento das cotas de pessoas com deficiência e jovens aprendizes, conforme demonstrariam certidões emitidas pelo MTE (peças 8-10).
- 31 Cabe registrar que as alegações trazidas pelo representante foram apresentadas à Anatel em sede de recurso administrativo (peça 11), cuja decisão resultou no não acolhimento das razões recursais trazidas pela recorrente, ora representante (peça 13)
- 32 Nesse contexto, tem-se que as referidas cotas são tratadas, no âmbito da Lei 14.133/2021, tanto como requisito de habilitação, no caso das cotas para pessoas com deficiência, como cláusulas necessárias dos termos contratuais, bem como requisitos para manutenção dos ajustes, no caso dessas cotas e das de jovens aprendizes, como se observa nos seguintes dispositivos desse diploma legislativo:
- Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:
- (...)
- IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.



(...)

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

(...)

Art. 116. Ao longo de toda a execução do contrato, o contratado deverá cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas.

(...)

Art. 137. Constituirão motivos para extinção do contrato, a qual deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, as seguintes situações:

(...)

IX - não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz.

33 Por outro lado, a exigência de cota de pessoas com deficiência, ou de beneficiários reabilitados da previdência social, tem sua origem no art. 93 da Lei 8.213/1991:

Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

I - até 200 empregados.....2%;

II - de 201 a 500.....3%;

III - de 501 a 1.000.....4%;

IV - de 1.001 em diante. 5%.

V - (VETADO).

34 Já a exigência de cotas para menores aprendizes consta do art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.

35 Quanto ao atendimento a esses dispositivos, cumpre destacar o caráter dinâmico dos resultados dessas proporções, ao longo do tempo, decorrente da ordinária oscilação da força de trabalho das organizações do setor privado, de modo que factível os argumentos apresentados, mormente, pela Vippim em suas respostas, no sentido de que é possível um momentâneo desenquadramento de cotas, frente aos registros do e-social (peça 60, p. 5):

Dito isso, temos que a cada nova implantação de contratos advindos de novas licitações, ou mesmo contratos com particulares, há um momentâneo desenquadramento dos quantitativos de PCD e jovens aprendizes em relação ao novo total de empregados da empresa. Uma vez que tais empregados são registrados no e-social, e até que se contrate o quantitativo de PCD que corresponda a nova base de cálculo da empresa, haverá um momentâneo desenquadramento da cota.

36 Essa peculiaridade, aliás, está mencionada no corpo da Certidão do MTE, quando se ressalta que nenhuma informação enviada ao eSocial a partir do dia anterior ao da data de processamento dos dados é considerada para emissão do documento (peça 10):

2. A periodicidade de atualização das certidões é semanal. Nenhuma informação enviada ao eSocial a partir do dia anterior ao da data de processamento de dados foi considerada para emissão deste documento. As informações enviadas ao eSocial posteriormente serão refletidas nas certidões a partir da próxima data de processamento.

37 Assim, levando-se em conta que a representada foi instada a apresentar seus documentos de habilitação, em 8/7/2024, considera-se que nenhuma das certidões do MTE, relativas ao emprego de



peças 9-10) é apta a afirmar peremptoriamente o desatendimento em questão, isso, porque, nenhuma delas abrange precisamente esse período.

- 38 Pela mesma razão a certidão emitida pelo MTE, e encaminhada pelo representante (peça 8), relativa ao emprego de menores aprendizes, também é inapta a confirmar qualquer desatendimento dos quantitativos por parte da Vippim.
- 39 Nesse curso, verifica-se que a Anatel, em diligências, constatou que a Vippim, por ocasião da licitação, possuía 749 empregados, o que implicava uma cota de trinta empregados na condição de pessoa com deficiência ou beneficiários reabilitados da previdência social, o que restou comprovado a partir de dados do eSocial da empresa (peças 31, p. 9-13; 74, p. 6-65; e 82, p. 1).
- 40 Ademais, também restou comprovado que a Vippim empreendia esforços para contratar tais pessoas, a exemplo de anúncios em redes sociais e em jornais; bem como que mantinha contrato com o CIEE (peça 82, p. 1; e 85, p. 4-13), de modo que atendidas as orientações da Procuradoria Jurídica da Anatel, nos termos do Parecer 414/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU, cujo excerto se transcreve (peça 31, p. 5-6)
- a) Para fins de habilitação é válida a autodeclaração realizada pela licitante no sistema. Porém se houver qualquer recurso de outra licitante questionando a autodeclaração, como é o caso em apreço, **a Administração deverá avaliar a suficiência ou não da documentação comprobatória apresentada pela empresa para o cumprimento dos requisitos previstos no item 28 do referido Parecer.**
 - b) A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 63, IV, especifica claramente a exigência de apresentação de uma 'declaração' pelo próprio licitante sobre o cumprimento das reservas de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social, conforme previsto na Lei nº 8.213/1991. Esta exigência não deve ser confundida com a necessidade de apresentação de uma certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego que comprove o efetivo cumprimento do percentual estabelecido pelo art. 93 da Lei nº 8.213/1991. **Portanto, a certidão emitida pelo MTE não é suficiente para inabilitar a licitante.**
 - c) Não é possível flexibilizar a previsão legal contida no art. 63, inciso IV da Lei nº 14.133, de 2021. Na visão desta PFE-Anatel, caso haja comprovação nos autos de que a empresa procurou dar atendimento à exigência do artigo 93 da Lei nº 8.213, de 1991, mas não logrou êxito por circunstâncias alheias a sua vontade, podem-se considerar atendidos os requisitos do artigo 63, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021, e do artigo 8º, inciso V, da IN SEGES/ME nº 67, de 2021. O que se propõe é que a interpretação mais adequada da expressão 'reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social,' constante no art. 63, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, deve ser no sentido de que: a) a empresa deve destinar o percentual de cargos, previsto no art. 93 da Lei 8.213/91, às pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social; b) a eventual não ocupação de tais cargos destinados deve se dar exclusivamente por razões alheias à vontade da empresa; c) a empresa efetivamente deve estar empreendendo esforços para preencher o percentual legal de vagas, cabendo à Administração, no caso concreto, em caso de questionamento em torno da autodeclaração, avaliar a suficiência ou não da documentação comprobatória apresentada pela empresa para o cumprimento de tais requisitos.
 - d) Caso não haja comprovação nos autos de que a empresa procurou dar atendimento à exigência do artigo 93 da Lei nº 8.213, de 1991, nos termos discorridos neste parecer, entende-se restar caracterizada conduta inadequada pela licitante VIPPIM SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA e que a declaração por ela prestada, de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, se caracteriza como declaração falsa, devendo incidir a infração prevista no art. 155, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.
 - e) Conforme visto, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 63, IV, especifica claramente a exigência de apresentação de uma 'declaração' pelo próprio licitante sobre o cumprimento das reservas de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social, conforme previsto na Lei nº 8.213/1991. Esta exigência não deve ser confundida com a necessidade de apresentação de uma certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego que comprove o efetivo cumprimento do percentual estabelecido pelo art. 93 da Lei nº 8.213/1991. **Portanto, a certidão emitida pelo MTE não é suficiente para inabilitar a licitante.**



(destaques presentes no original)

41 Ainda quanto ao tema, ressalta-se que, a partir de agosto de 2024, pouco mais de um mês da solicitação de seus documentos de habilitação, as certidões do MTE indicavam que a Vippim empregava pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados da Previdência Social em número superior ao percentual previsto no art. 93 da Lei 8.213/1991 (peça 66), bem como aprendizes em número igual ou superior ao previsto no art. 429 da CLT (peça 61), o que vai ao encontro dos resultados da diligência empreendida pelo jurisdicionado.

42 Paralelamente a isso, como registrado na instrução inicial deste processo, verifica-se que a exordial apresentada pelo representante, busca muito mais fazer com que esta Corte atue como mais uma instância recursal no processo licitatório, tendo em vista a ausência de elementos novos à discussão, do que como salvaguarda ao interesse público (peça 18, p. 2-3), circunstância contrária a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 3144/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

43 Assim, considera-se desprovida de plausibilidade jurídica as alegações do representante, motivo pelo qual será proposta a **improcedência** da representação, bem como a **revogação** da cautelar adotada.

1.6. **Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:**

44 Não aplicável.

CONCLUSÃO

45 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.

46 Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **improcedente**.

47 Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

48 Não houve pedido de ingresso aos autos.

49 Não houve pedido de vista e/ou cópia.

50 Não houve pedido de sustentação oral.

51 Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52 Em virtude do exposto, propõe-se:

52.1 **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

52.2 no **mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;

52.3 **revogar** a medida cautelar adotada;

52.4 **informar** ao(à) Anatel/Agência Nacional de Telecomunicações 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;

52.5 **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.



VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90014/2024, conduzido pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com valor estimado de R\$ 11.630.317,19, tendo como objeto a prestação de serviço de prevenção contra incêndio e pânico.

2. Em síntese, a representante argumenta que a empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda., declarada vencedora do certame, não teria comprovado o atendimento ao requisito previsto no artigo 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, que trata das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz.
3. Pelas razões expostas no despacho proferido à peça 20, considerei satisfeitos os requisitos de admissibilidade próprios da espécie e decidi deferir a medida cautelar pleiteada, determinando à Anatel que se abstinhasse de celebrar contrato com a empresa declarada vencedora do certame até a deliberação do Tribunal sobre o mérito da matéria em apreço. Tal decisão foi referendada pelo Plenário desta Corte por meio do Acórdão 2.089/2024.
4. Adicionalmente, determinei a oitiva da Anatel acerca do indício de irregularidade tratado nesta representação e concedi à empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda. a oportunidade de se manifestar.
5. Após análise dos documentos e esclarecimentos apresentados pela Anatel e pela empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda., a unidade técnica entendeu estarem afastados os indícios de irregularidade apontados e propôs o conhecimento da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente, com a consequente revogação da medida cautelar concedida (peça 86).
6. Adoto a instrução da unidade técnica como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações e realizar ajustes no encaminhamento proposto.

7. Primeiramente, registro que, quando da análise preliminar do pedido de medida cautelar, concluí pela plausibilidade jurídica das alegações contidas na representação sob exame, uma vez que não estavam presentes, nos autos, elementos suficientes para indicar o atendimento da reserva de vagas estabelecida no artigo 93 da Lei 8.213/1991 por parte da empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda. e, ante ao evidente perigo da demora, decidi deferir a medida cautelar pleiteada.
8. Sobre a matéria, importa destacar que o art. 63 da Lei 14.133/2021 é uma das muitas inovações trazidas pelo diploma legal frente à Lei 8.666/1993, ao exigir a apresentação, na fase de habilitação, de declaração quanto ao cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, comando este que se vincula operacionalmente ao disposto no art. 93 da Lei 8.213/1991.

Lei 14.133/2021

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições: (...)

IV – será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

Lei 8.213/1991

Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

I – até 200 empregados.....	2%;
II – de 201 a 500.....	3%;
III – de 501 a 1.000.....	4%;
IV – de 1.001 em diante.	5%.

9. Bem se vê que a inovação introduzida no procedimento licitatório tem o objetivo claro de se tornar um mecanismo de política pública destinado a reduzir o quadro de desigualdade e vulnerabilidade de categorias específicas. Nesse sentido, o art. 92, inciso XVII, da Lei 14.133/2021, também exige a inclusão, como cláusula do contrato a ser firmado com o licitante vencedor, do cumprimento das aludidas reservas de vagas durante a vigência do contrato.
10. Contudo, tais exigências precisam estar alinhadas aos princípios descritos no art. 5º da mesma Lei, com destaque, nesse caso, para o interesse público, a economicidade e a competitividade.
11. Nesse sentido, cabe esclarecer que a exigência legal, na fase de habilitação, é apenas a declaração formal do licitante de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, presumindo-se sua veracidade com base nos princípios da boa-fé e da lealdade processual.
12. Isso não impede, obviamente, que essa declaração seja questionada de ofício ou a partir de elementos trazidos ao processo licitatório, no âmbito de recurso administrativo, no qual se argumente no sentido da inveracidade de declaração.
13. É esse o contexto do caso discutido nesta representação, em que a representante, em recurso administrativo de processo licitatório, apresentou certidões do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que atestavam o não cumprimento das cotas por parte da empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda., alegando, assim, que a aludida empresa teria prestado declaração falsa e que, portanto, deveria ser inabilitada.
14. Nesse ponto, cabe trazer trecho do Parecer 414/2024/PFE-ANATEL/PGF/AGU (peça 31, p. 5-6):

“a) Para fins de habilitação é válida a autodeclaração realizada pela licitante no sistema. Porém se houver qualquer recurso de outra licitante questionando a autodeclaração, como é o caso em apreço, a Administração deverá avaliar a suficiência ou não da documentação comprobatória apresentada pela empresa para o cumprimento dos requisitos previstos no item 28 do referido Parecer.

b) A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 63, IV, especifica claramente a exigência de apresentação de uma ‘declaração’ pelo próprio licitante sobre o cumprimento das reservas de cargos para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social, conforme previsto na Lei nº 8.213/1991. Esta exigência não deve ser confundida com a necessidade de apresentação de uma certidão emitida pelo Ministério do Trabalho e Emprego que comprove o efetivo cumprimento do percentual estabelecido pelo art. 93 da Lei nº 8.213/1991. Portanto, a certidão emitida pelo MTE não é suficiente para inabilitar a licitante.”

15. De fato, a certidão emitida pelo MTE é uma das formas de se evidenciar o cumprimento da exigência legal da reserva de cotas aqui tratada. Contudo, não é a única. Na mesma linha, a apresentação de certidão que ateste a inconformidade de licitante quanto ao requisito não é motivo suficiente para sua inabilitação.

16. Vale dizer que a própria certidão do MTE registra a possibilidade de o seu conteúdo não representar a realidade no exato momento de sua emissão, visto não ser uma certidão emitida com dados *on line*, de modo que eventuais registros de admissão ou de desligamento podem não estar ali representados em razão da defasagem na atualização de dados registrados no e-Social (peças 10, 61 e 66).
17. Aliás, cabe salientar que a certidão do MTE se propõe a atestar uma situação com inerente caráter dinâmico, pelas constantes alterações de quantitativos decorrentes de admissões e desligamentos e, por consequência, de enquadramento nas faixas de percentuais exigidos pela lei.
18. No caso concreto, por exemplo, foram juntadas aos autos diversas certidões emitidas pelo MTE, em um intervalo de menos de 4 meses. Os resultados alternam ao concluir que a interessada estava empregando percentual INFERIOR, IGUAL ou SUPERIOR ao percentual mínimo exigido pela Lei (peças 10, 61 e 66). Tal fato comprova tanto o caráter dinâmico da situação que a certidão do MTE pretende atestar, quanto a necessidade de se buscar mais evidências para a tomada de decisão quanto a uma possível inabilitação de licitante baseada nesse critério.
19. Assim, a certidão do MTE que atesta o não cumprimento do percentual estabelecido pelo art. 93 da Lei 8.213/1991 não é suficiente, por si só, para inabilitar um licitante, sendo necessário que se abra espaço para que a empresa que prestou a declaração de cumprimento do item em tela reúna evidências da veracidade de sua declaração.
20. Em alinhamento a esse entendimento, à interpretação a ser difundida acerca do artigo 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021 e em face da necessária perspectiva de busca à verdade material, é que, a partir da medida cautelar concedida, foi oferecida a oportunidade para que fossem apresentadas as evidências até então ausentes nos autos.

21. Das manifestações da Anatel e da interessada, restou comprovado, primeiramente, o esforço da empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda. para o preenchimento de vagas reservadas a pessoas reabilitadas ou portadoras de deficiência conforme percentuais estabelecidos na legislação, a exemplo da publicação de anúncios em redes sociais e em jornais e a manutenção de contrato com o Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE) (peças 82 e 85).
22. Quanto ao tema, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) tem se posicionado no sentido de afastar a responsabilidade das empresas pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, desde que seu esforço seja evidenciado, conforme exemplo a seguir transcrito:

*“Esta Corte já se posicionou no sentido de reconhecer o ônus da empregadora pelo cumprimento das exigências do art. 93 da Lei 8.213/91, mas de **afastar sua responsabilidade pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, em razão dos esforços comprovadamente empenhados.**” (TST – RR: 1002364-57.2016.5.02.0204);”*

23. Seguindo esse entendimento, existem diversas outras decisões no âmbito da Justiça do Trabalho no mesmo sentido. Trago, como exemplo, ementa da Ação Civil Pública RR658200-89.2009.5.09.0670:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VAGAS DESTINADAS A PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA.

PREENCHIMENTO. ART. 93 DA LEI 8.213/91. MULTA. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO. ABSOLVIÇÃO 2.1. Conquanto seja ônus da empregadora cumprir a exigência prevista no art. 93 da Lei 8.213/91, ela não pode ser responsabilizada pelo insucesso, quando comprovado que desenvolveu esforços para preencher a cota mínima, sendo indevida a multa, bem como a condenação no pagamento de indenização por dano moral coletivo. 2.2. A empresa com 100 ou mais empregados deverá preencher de 2% a 5% de seus cargos com “beneficiários reabilitados” ou com pessoas portadoras de deficiência. Entretanto, “in casu”, é descabida a condenação ao pagamento de multa e indenização por dano moral coletivo em face do não cumprimento da exigência prevista no art. 93 da Lei 8.213/91, uma vez que ficou comprovado que a empresa empreendeu esforços a fim de preencher o percentual legal de vagas. Recurso de Embargos de que se conhece e a que se dá provimento para totalmente improcedente os pedidos formulados na Ação Civil Pública. (grifo nosso).”

24. A despeito disso, restou comprovado, por meio de dados do e-Social emitidos em data anterior à primeira sessão pública do certame (peça 74), que a empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda. possuía 749 empregados, dos quais 30 possuíam a condição de pessoa com deficiência ou de beneficiário reabilitado da Previdência Social, cumprindo exatamente o percentual de 4% exigido pelo inciso III do art. 93 da Lei 8.213/1991.
25. Adicionalmente, a Anatel anotou que, em resposta à diligência, a interessada teria informado que, além dos 30 empregados na condição de pessoa com deficiência anteriormente registrados, estavam em processo de contratação mais três, o que totalizaria 33 empregados nessa condição. Tal afirmação foi corroborada por certidão emitida pelo MTE, em 20/8/2024, ou seja, ainda durante o processo licitatório, em que se atestou que a empresa Vippim Vigilância e Segurança Ltda. empregava funcionários em número superior ao percentual mínimo exigido pela legislação (peça 61).
26. Assim, mesmo com a apresentação de certidão do MTE que atestava o não cumprimento por parte da interessada, em um dado momento temporal, do percentual estabelecido pelo art. 93 da Lei 8.213/1991, restou comprovada, por meio de outras evidências, a veracidade da declaração por esta apresentada.
27. Por fim, estando os autos em meu gabinete, a representante fez juntar manifestação da Consultoria-Geral da União a respeito da declaração de cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social como requisito de habilitação em processos licitatórios, com o seguinte destaque:

“46. Diante da previsão constante do inciso II do art. 19 da Constituição Federal e do inciso III do art. 117 da Lei nº 8.112/1990, não podem os agentes responsáveis pelos processos licitatórios e acompanhamento da execução dos contratos públicos simplesmente desconsiderar a existência de certidão, auto de infração ou qualquer outro documento expedido pela fiscalização trabalhista que expressamente aponte o descumprimento de requisitos legais por parte da empresa licitante.

47. Nesse passo, se autuado pela fiscalização trabalhista por inobservância da disposição constante do art. 63, IV, da Lei nº 14.133/2021, o licitante deverá providenciar a anulação ou a suspensão dos efeitos dos autos de infração, certidões e outros documentos da fiscalização trabalhista que apontem o desatendimento da obrigação legal.”

28. A manifestação não tem o condão de alterar a análise em tela.
29. Contudo, convém registrar que, de fato, os agentes responsáveis pelos processos licitatórios não podem simplesmente desconsiderar a existência, nesse caso, de certidão que aponte o descumprimento de requisitos legais por parte da empresa licitante. Todavia, tal fato não ocorreu no presente caso, visto que os agentes da Anatel, ao terem



ciência da certidão não a desconsideraram. Pelo contrário, apuraram a questão no âmbito de recurso administrativo, com a realização de diligência à interessada, além de terem solicitado manifestação da área jurídica da autarquia e, após análise, concluíram não haver razão suficiente para a inabilitação da interessada (peças 11 e 13).

30. Quanto à necessidade de o licitante providenciar a anulação da certidão, não há aplicabilidade no presente caso, visto que a atualização dos dados a partir do e-Social cumpriu tal função, resultando na posterior emissão de certidão sem o apontamento do descumprimento ainda durante o processo licitatório.

31. Dessa forma, conluo, no mérito, pela parcial procedência da representação, com a necessária revogação da medida cautelar concedida, visto estarem presentes, nos autos, evidências suficientes para afastar o indício de irregularidade apontado pela representante.

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 tagDataSessao.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 523/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.969/2024-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante/Interessada:
 - 3.1. Representante: 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda. (72.591.894/0001-42)
 - 3.2. Interessada: Vippim Segurança e Vigilância Ltda. (11.349.160/0001-67)
4. Unidade: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Donne Pinheiro Macedo Pisco (22812/OAB-DF), representando 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação de licitante, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90014/2024, conduzido pela Agência Nacional de Telecomunicações, tendo como objeto a prestação de serviço de prevenção contra incêndio e pânico.

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, inciso III, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

- 9.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 2089/2024 – Plenário;
- 9.3. comunicar esta decisão à representante, à interessada e à Agência Nacional de



Telecomunicações; e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0523-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 027.712/2006-8 (Apenso: TC 004.034/2001-5)

Natureza: Embargos de Declaração (em Embargos de Declaração)

Unidade: Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) no Estado do Maranhão

Embargante: José Orlando Sá de Araújo (088.866.953-49)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NULIDADE DO ACÓRDÃO EMBARGADO E DO ACÓRDÃO QUE JULGOU O RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM RELAÇÃO A UM RESPONSÁVEL. SOBRESTAMENTO DO JULGAMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DE OUTRO RESPONSÁVEL ATÉ A REAPRECIAÇÃO DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. LEVANTAMENTO DO SOBRESTAMENTO. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. AUSÊNCIA DAS ALEGADAS OMISSÕES. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial decorrente da conversão de representação do Ministério Público Federal, determinada pelo Acórdão 2.068/2006-Plenário, para avaliar indícios de superfaturamento detectados em contrato celebrado entre o então Departamento Nacional de Estradas



de Rodagem (Dner) (atual Dnit) e a Construtora Sucesso S.A. para a execução de obras de restauração na BR-222/MA.

2. Nesta etapa processual, apreciam-se embargos de declaração opostos por José Orlando Sá de Araújo (peça 154) em face do Acórdão 528/2020-Plenário (peça 138), que conheceu e rejeitou embargos de declaração opostos ao Acórdão 1.673/2017-Plenário (peça 113).

3. Adiante, reproduzo análise efetuada no âmbito da subunidade da então Secretaria de Recursos (peças 171 e 172):

“3. Por meio do Acórdão 1.464/2013-TCU-Plenário (peça 21), o Tribunal decidiu: *‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea ‘c’; 19, caput; 23, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 202, § 6º; 209, § 5º, inciso II, e § 7º; e 214, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, do Regimento Interno/TCU, em:*

9.1. acolher as alegações de defesa de Raymundo Tarcísio Delgado e excluir sua responsabilidade neste processo;

9.2. julgar irregulares as contas de José Ribamar Tavares e José Orlando Sá de Araújo, condenando-os, solidariamente com a Construtora Sucesso S.A., ao pagamento das importâncias a seguir discriminadas, compensando-se o valor lançado a crédito, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas correspondentes até a data do recolhimento, na forma da legislação vigente:

<i>Data</i>	<i>D/C</i>	<i>Valor (R\$)</i>
23/07/1996	C	(11.209,71)
23/09/1996	D	215.709,49
14/11/1996	D	158.060,64
22/11/1996	D	157.708,51

9.3. aplicar individualmente a José Ribamar Tavares, José Orlando Sá de Araújo e à Construtora Sucesso S.A. multa 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 o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente na data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. dar ciência desta decisão à Procuradoria da República no Maranhão, indicando ser a matéria aqui tratada relacionada ao Inquérito Civil Público 1.19000.568/2000-10.’ (grifado)

4. Foram opostos embargos de declaração ao referido Acórdão 1464/2013-TCU-Plenário pela Construtora Sucesso S.A., os quais, contudo, foram rejeitados, ante a ausência de omissões, contradições ou obscuridade a serem sanadas (Acórdão 3449/2014-TCU-Plenário - peça 35).

5. Por intermédio do Acórdão 353/2015-TCU-Plenário, o Tribunal rejeitou embargos de declaração opostos por José Ribamar Tavares ao citado Acórdão 3449/2014-TCU-Plenário, haja vista que, também nesse caso, não havia contradições, omissões ou obscuridades a serem sanadas (peça 63).

6. Ao apreciar novos embargos de declaração opostos pelo Sr. José Ribamar Tavares ao mencionado Acórdão 353/2015-TCU-Plenário, o Tribunal não os conheceu em razão de sua intempestividade (Acórdão 1641/2015-TCU-Plenário - peça 101).

7. Mediante o Acórdão 1673/2017-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pela Construtora Sucesso S.A. e pelo Sr. José Orlando Sá de Araújo contra o Acórdão 1464/2013-TCU-Plenário e, no mérito, considerá-los improcedentes (peça 113).

8. Embargos de declaração foram opostos pela Construtora Sucesso S.A. e pelo Sr. José Orlando Sá de Araújo ao mencionado Acórdão 1673/2017-TCU-Plenário, os quais, todavia, foram rejeitados pelo Tribunal (Acórdão 528/2020-TCU-Plenário - peça 138).



9. É em oposição a este último Acórdão 528/2020-TCU-Plenário que a Construtora Sucesso S.A. e o Sr. José Orlando de Sá de Araújo se insurgem novamente, utilizando-se, para tanto, de novos embargos de declaração (embargos de embargos).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. De acordo com os avisos de recebimentos dos correios (peças 151 e 152), os embargantes foram notificados do acórdão recorrido em 17/4/2020 (sexta-feira) e teriam que protocolar novos embargos até o dia 29/4/2020, nos termos dos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RI/TCU.

11. No presente caso há uma peculiaridade: os prazos processuais no âmbito do TCU encontravam-se, na referida data, suspensos, por força da Portaria-TCU 61, de 19 de março de 2020. Por meio da Portaria 71, de 16 de abril de 2020, a suspensão dos prazos processuais foi novamente prorrogada, desta vez até o dia 20 de maio de 2020.

12. Portanto, no caso vertente, os recorrentes tinham até o dia 1º de junho de 2020 para oporem novos embargos de declaração ao Acórdão 528/2020-TCU-Plenário, considerando que, em face das mencionadas suspensões, o prazo recursal decenal passou a ser contado a partir de 21/5/2020.

13. Em razão disso, e considerando que o Sr. José Orlando Sá de Araújo protocolou seus embargos em 28/5/2020 (peça 154) e a Construtora Sucesso S.A. o fez em 1º/6/2020 (peça 159), os embargos em comento podem ser conhecidos, uma vez que estão atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, conforme consta do Despacho da Relatora (peça 163).

EXAME TÉCNICO

Delimitação

15. Examina-se neste momento a existência de nulidade, omissões, contradições e obscuridades indicadas pelos embargantes em relação ao Acórdão 528/2020-TCU-Plenário, nos termos a seguir delineados, ressaltando que 'Embargos de declaração é um recurso de natureza peculiar, cuja fundamentação é vinculada, visto que seu objetivo é estritamente afastar possível omissão, obscuridade ou contradição de determinada deliberação. Logo, esse instrumento não deve servir como meio ilegítimo para rediscussão de mérito, o que representaria, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da legalidade, da singularidade, da isonomia e da celeridade processual.' (Acórdão 13960/2019-TCU-1ª Câmara). (grifado)

16. Importa também esclarecer, desde logo, que a apreciação dos embargos declaratórios no TCU observa os seguintes critérios: '(i) não se prestam para rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido; (ii) a contradição deve estar contida nos termos do inteiro teor da deliberação atacada; (iii) não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir do relator; (...) e (v) eventual erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria.' (Acórdão 731/2019-TCU-Plenário). (grifado)

17. Pela abrangência e clareza, cabe trazer à colação o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 583/2008-TCU-Plenário, proferido em embargos a embargos de declaração, a exemplo do que se examina neste processo, cujos fundamentos corroboram com os parâmetros acima elencados e possibilitam a imposição de limites à oposição de embargos de declaração, impedindo que este valioso instituto de integração seja desvirtuado, banalizado e utilizado como mais uma espécie recursal para rediscussão do mérito da deliberação embargada:

'2. Entretanto, é bom que seja esclarecido que os embargos de declaração visam a complementar e aclarar a decisão embargada, produzindo apenas efeito integrativo. Sem dúvida, a finalidade principal do recurso de declaração é permitir o acabamento do julgado, a fim de que sejam aclaradas as obscuridades, eliminadas as contradições e supridas as omissões passíveis de terem ocorrido na deliberação embargada.

3. Se é certo o cabimento de embargos contra decisão prolatada em embargos, também é correto afirmar que os segundos declaratórios devem ter como alvo o julgado proferido no primeiro embargo de declaração oposto. Realmente, os embargos declaratórios não servem para sanar omissão do próprio embargante. Por tal razão, de nada adianta interpor outro recurso de embargos, apontando vício referente à primeira decisão embargada. Com efeito, 'são improcedentes os embargos declaratórios, quando não pedida a declaração do julgado anterior, em que se verificou a omissão'. É o que estabelece o preciso Enunciado n. 317 da Súmula do Supremo Tribunal Federal [São improcedentes os embargos declaratórios, quando não pedida a declaração do julgado anterior, em que se verificou a omissão].

4. No entanto, não é essa a situação que se observa na peça recursal novamente submetida a esta Corte de Contas. O recorrente, sob o pretexto de que houve omissão no acórdão embargado, submete, para apreciação, os mesmos argumentos que já apresentou em todas as peças de defesa juntadas aos autos, em diversas fases processuais, e que foram, em todas as oportunidades, examinadas por este Tribunal, conforme pode ser observado no trecho do Relatório condutor do Acórdão 40/2007-TCU-Plenário, que apreciou anteriores embargos opostos pelo responsável, conforme segue:
6. Como este relator destacou ao trazer a julgamento os dois anteriores embargos, os argumentos apresentados pelo embargante foram adequadamente analisados e refutados, como se vê nos excertos transcritos em item precedente, o que leva à constatação de que os novos embargos, tais como os anteriores, são, na prática, tão somente tentativa de rediscutir o mérito da questão enfrentada na decisão contestada, eis que não é possível vislumbrar contradições e omissões na decisão referente ao último embargo oposto.
7. Acrescente-se que a interposição de embargos cujos argumentos têm exatamente o mesmo teor dos embargos anteriores, já rejeitados por esta Corte em razão da inexistência de contradições e omissões e que tinham também o mesmo teor das alegações constantes do recurso de revisão, pode ser também entendida como tentativa de procrastinação do desfecho deste feito.
8. Nota-se, pois, que, com tal procedimento, o embargante busca impedir que o Acórdão 398/2002-TCU-Primeira Câmara produza seus efeitos, o que vem ocorrendo há mais de 5 (cinco) anos, já que a deliberação foi adotada em 11/6/2002 e mantida em 24/4/2006, quando não provido recurso de revisão interposto.
9. A situação é, assim, similar à enfrentada pela 2ª Câmara na prolação do Acórdão 1077/2007 [...], como se vê nos seguintes trechos do voto condutor daquela deliberação: '14. Na verdade, percebe-se que, no presente caso, os embargantes deixam transparecer que a sua real intenção é rediscutir o mérito da matéria decidida neste processo, o que é incabível na via estreita dos embargos de declaração. Nota-se, a bem ver, que a atitude dos embargantes tem por fim último impedir, por meios protelatórios, e, portanto, ilegítimos, o início da produção dos efeitos do Acórdão nº [...], proferido há quatro anos, e mantido pelo de nº [...]. Por compreender que essa conduta dos embargantes se mostra condenável, entendo que ela deve ser liminarmente obstada por este Tribunal, que, a exemplo do Supremo Tribunal Federal (STF: RE 327376/PR, DJ 12/6/2002; AI 423108 AgR-ED/DF, DJ 18/2/05; AI 455611 AgR-ED/RS, DJ 18/2/05; AI 488470 AgR-ED/RS, DJ 18/2/05), não admite a utilização de embargos de declaração com a finalidade de rediscutir o mérito de matéria já decidida (Acórdão 92/2004-TCU-Plenário e 328/2004-Plenário).'
10. Nesse contexto, com fundamento na jurisprudência do TCU em casos análogos (Acórdãos nº 158/2002, 156/2007, 565/2007 e 574/2007, todos do Plenário; 1.572/2003; 1.488/2004 e 2.552/2004, todos da 1ª Câmara), entendo pertinente declarar que a reiteração de embargos declaratórios contra a presente deliberação, não suspenderá a consumação do trânsito em julgado do Acórdão 398/2002-TCU-Primeira Câmara, podendo-se, assim, ser implementada a cobrança judicial do débito imputado aos responsáveis, bem como da multa aplicada ao Sr. José Vieira de Almeida, na aludida deliberação'.
18. Feitas essas considerações iniciais, passa-se a examinar os embargos em comento.
19. **Embargante: Construtora Sucesso S.A.**
20. **Alegações (peça 159):**
21. Preliminarmente, a embargante alega ter havido contradição, omissão e obscuridade quanto à questão afeta à intimação de estagiário de direito para a pauta de julgamento do recurso de reconsideração por ela interposto contra o Acórdão 1464/2013-TCU-Plenário (peça 21), expressamente questionada nos embargos de declaração opostos ao Acórdão 1673/2017-TCU-Plenário (peça 113), por meio do qual o TCU julgou o referido recurso de reconsideração.
22. No essencial, a embargante alega o seguinte no tocante a essa questão:
- a) obscuridade quanto à rejeição ou não da preliminar suscitada relativamente à indevida intimação da pauta de julgamento do recurso de reconsideração em nome de estagiário de direito, contrariando o art. 179, § 7º, do RI/TCU, uma vez que, a seu ver, não teria havido manifestação dos demais membros do colegiado sobre a proposta do Ministro Relator Vital do Rêgo de rejeição da referida preliminar; e
- b) omissões e contradições presentes no acórdão embargado, considerando que a nulidade suscitada pela ora embargante, relativa à indevida intimação da pauta de julgamento do recurso de

reconsideração em nome somente de estagiário de direito, não restou devidamente esclarecida no Voto do Ministro Relator Vital do Rêgo, cerceando, assim, a defesa da recorrente naquela ocasião;

c) omissões e obscuridades também em relação aos seguintes pontos: **c1)** indicação de número de inscrição do estagiário inexistente na OAB/DF (OAB/DF 1.713); **c2)** inscrição do estagiário na OAB/DF encontrava-se vencida (OAB/DF 13.760-E); **c3)** ausência de poderes de representação do estagiário; e **c4)** intimação na pauta de julgamento de advogado que não era mandatário da embargante (André Guimarães Cantarino (OAB/MG 116.021).

23. Com base nesses argumentos, a embargante pede, preliminarmente, a nulidade de todos os atos processuais praticados no processo, em relação à Construtora Sucesso S.A., a partir da publicação da pauta de julgamento do recurso de reconsideração por ela interposto contra o Acórdão 1464/2013-TCU-Plenário, ocorrida em 31/7/2017 (peça 116, p. 23).

24. **Análise:**

25. No que diz respeito à afirmação de que não teria ficado claro no julgado se o pronunciamento do Ministro Relator Vital do Rêgo quanto à regularidade da intimação da pauta de julgamento do mencionado recurso de reconsideração em nome exclusivamente do estagiário Marcus Vinícius Fernandes Bastos (item 19, alínea a) teria prevalecido, com o acompanhamento dos demais membros do colegiado, não há obscuridade alguma a ser saneada em relação a essa questão. No ponto, o pronunciamento em tela foi acompanhado pelos demais membros do colegiado, caso contrário sequer teria havido julgamento de mérito do citado recurso, caso a preliminar suscitada não tivesse sido rejeitada.

26. No referido julgamento, a divergência se deu exclusivamente quanto ao mérito do recurso, tendo prevalecido, neste caso, por maioria, a proposta da Ministra Ana Arraes, que redigiu o Acórdão 528/2020-TCU-Plenário (peça 138).

27. Não procede de igual modo a alegação de que o Sr. Marcus Vinícius Fernandes Bastos não detinha poderes para representar a embargante perante o Tribunal de Contas da União (**item 19, alínea c3**), haja vista que a ele foram substabelecidos poderes para realização de tal mister pela advogada Fernanda Peres Toscano Dantas (OAB/DF 12.527), conforme pode-se perceber na seguinte transcrição, extraída das peças 18 e 59:

'Substabeleço, com reservas, ao Estagiário de Direito MARCUS VINÍCIUS FERNANDES BASTOS, solteiro, brasileiro, inscrito no CPF sob nº 042.466.941-26, RG nº 2.696.648 SSP/DF e na OAB/DF sob o nº 13.760-E, integrante de Caputo, Bastos e Serra Advogados, sociedade regularmente inscrita na OAB/DF sob o nº 1713/2010, com escritório no SHIS QI 9, Conjunto 17, Casa 15, Lago Sul, CEP 71625-170, Brasília-DF, os poderes que me foram outorgados pela CONSTRUTORA SUCESSO S/A nos autos da TCE n. 027.712/2006-8 em trâmite no Tribunal de Contas da União (TCU).'

28. Demais, conforme procuração outorgada pela embargante (peça 17), a referida advogada, bem como os outros advogados e estagiários listados na mencionada peça, detinha poderes para representar a outorgante perante o Tribunal de Contas da União, podendo, para tanto, 'praticar todos os atos necessários à defesa dos interesses da outorgante nos autos do processo nº TC-027.712/2006-8 e seus apensos, cujos trâmites se processam junto ao Tribunal de Contas da União', em conjunto ou separadamente, inclusive substabelecer o referido instrumento no todo ou em parte, com ou sem reservas.' (grifado)

29. Destarte, o Sr. Marcus Vinícius Fernandes Bastos, estagiário inscrito na OAB/DF sob o 13.760-E, com o substabelecimento acima destacado, detinha sim poderes para representar a embargante perante o TCU.

30. Não obstante, há que se indagar: tais poderes autorizavam a publicação da pauta de julgamento do recurso de reconsideração em nome somente do mencionado estagiário, desacompanhado de advogado constituído nos autos pela parte (**item 19, alínea b**)?

31. Há entendimento consistente no âmbito do TCU na linha de que esse procedimento é indevido, podendo-se citar os seguintes julgados: Acórdãos 15680/2018-TCU-1ª Câmara; 899/2019-TCU-Plenário; 425/2020-TCU-Plenário; Acórdão 3704/2019-TCU-2ª Câmara, dentre outros. Eis o enunciado do referido Acórdão 899/2019-TCU-Plenário, que se amolda perfeitamente ao presente caso:

'A publicação em pauta de julgamento somente do nome de estagiário de advocacia no rol de representantes do responsável implica nulidade do acórdão proferido, mesmo que exista autorização ou substabelecimento de advogado regularmente constituído, tendo em vista que as normas processuais do TCU exigem expressamente a notificação de advogados constituídos nos autos (art. 179, § 7º, do Regimento Interno do TCU; art. 40 da Resolução TCU 164/2003).' (grifado)

32. Neste ponto, merece destaque o seguinte trecho do Voto condutor do citado Acórdão 899/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

'16. Quanto às notificações, constato que, por ocasião do julgamento do acórdão recorrido, em relação ao sr. [recorrente], constou da publicação da pauta somente o nome da estagiária sra. [omissis]. Vale registrar que a procuração outorgada pelo sr. [recorrente] conferia iguais poderes à estagiária e aos demais advogados então constituídos ([omissis]) (peça 138).

17. Entretanto, destaca-se que o § 7º do art. 179 do Regimento Interno do TCU estabelece que 'quando a parte for representada por advogado, a comunicação deve ser dirigida ao representante legalmente constituído nos autos'. (grifou-se).

18. Merece registro, ainda, a Resolução TCU 164/2003, que dispõe sobre a formalização das deliberações, atos e documentos expedidos por este Tribunal:

'Art. 40. Havendo advogado constituído nos autos, o gabinete do relator deverá consignar obrigatoriamente seu nome e o respectivo número de inscrição na OAB na lista destinada à constituição de pauta a ser publicada no Diário Oficial da União ou no Boletim do Tribunal de Contas da União'. (grifou-se).

19. A questão cinge-se, pois, em saber se a condição de estagiário de direito preenche os requisitos para ser considerado advogado constituídos nos autos.

20. O art. 1º da Lei 8.906/1994 - que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - enumera atividades privativas aos advogados, registrando, dentre elas, a postulação a órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais.

21. A mesma lei, nos termos do § 2º do art. 3º, estabelece que o estagiário de advocacia, regularmente inscrito, 'pode praticar os atos previstos no art. 1º, na forma do regimento geral, em conjunto com advogado e sob responsabilidade deste'.

22. Ou seja, o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil não equiparou o estagiário de direito ao advogado regularmente inscrito na OAB. Pelo contrário, a norma expressamente - art. 3º, **caput** - consignou que o 'exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)'

23. Nessa linha, notificações efetuadas somente em nome de estagiários de direito padecem de nulidade, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

'Embargos de declaração. Recurso especial. Pauta de julgamento. Nulidade de julgamento e do acórdão respectivo. Estagiário.

1. Anula-se o julgamento do recurso especial e o respectivo acórdão, porque na pauta publicada no Diário da Justiça figura como advogado da ora embargante o nome de um estagiário de direito, que não tem poderes para postular, sozinho, nos autos de processo judicial. 2. Embargos de declaração acolhidos. (EDcl no REsp 400.203/RS, Rel. Ministro CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, TERCEIRA TURMA, julgado em 14/06/2004, DJ 30/08/2004, p. 280)'

24. Não olvidado que, em processos administrativos como os do âmbito do TCU, não é obrigatória a presença de advogado constituído, de forma que os estagiários de direito poderiam atuar como procuradores. Nesses casos, seria aplicável o disposto no art. 29 do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB, segundo o qual o estagiário de direito regularmente inscrito pode praticar diversas ações, inclusive atos extrajudiciais quando receber autorização ou substabelecimento advogado.

25. Acontece que, os normativos internos do TCU antes mencionados, expressamente exigem a intimação de advogados constituídos nos autos, o qual, consoante o estatuto da OAB, não se confundem com a figura do estagiário.

26. Em sendo assim, por entender que seria necessária a intimação de advogado regularmente constituído, proponho o provimento parcial do recurso do sr. [recorrente], de forma a, especificamente em relação a sua pessoa, declarar a nulidade Acórdão 1881/2017-TCU-Plenário e restituir os autos ao relator a quo para a continuidade do feito.' (grifado)

33. Acerca da alegação de que a condição de estagiário do Sr. Marcus Vinícius Fernandes Bastos já se encontrava vencida perante a OAB/DF por ocasião da publicação da pauta de julgamento em comento e que, por isso, não poderia ter sido feita a intimação da pauta em seu nome (item 19, alínea c2), é relevante esclarecer que não cabe ao TCU verificar se essa condição do estagiário estava vigente ou não. Era dever dos outorgados, ou da Caputo, Bastos e Serra Advogados, sociedade regularmente inscrita na OAB/DF sob o nº 1713/2020, notificar o TCU de que o referido estagiário já não mais representava a outorgante perante



a Corte de Contas. Descabida, portanto, a transferência de responsabilidade ao Tribunal no que tange à comprovação da vigência do instrumento de procuração substabelecido ao citado estagiário.

34. A despeito dessas considerações, convém destacar, porém, que, diversamente do que consta do Voto do Ministro Vital do Rêgo, exarado por ocasião da prolação do Acórdão 528/2020-TCU-Plenário, ora embargado, cujo excerto abaixo se transcreve, não se pode, com as devidas vênias, invocar eventual e futura inscrição do referido estagiário como advogado inscrito na OAB/DF para legitimar a sua intimação da pauta de julgamento do recurso de reconsideração em tela, pois a ele foram outorgados originariamente poderes de representação na condição de estagiário e não na condição de advogado, assistindo razão à embargante em relação a este ponto:

'17. Ocorre que, desde meados de 2016, o Sr. Marcus Vinícius [Fernandes Bastos] atua como advogado e está registrado na OAB seccional DF, constando ainda como endereço profissional o da sociedade Caputo, Bastos e Serra Advogados, da qual o referido advogado integra os quadros desde 10/4/2017 na qualidade de sócio.'

35. Cabe lembrar que não há, nos autos, instrumento de procuração concedendo poderes de representação ao Sr. Marcus Vinícius Fernandes Bastos na condição de advogado. Destarte, a condição futura de advogado do Sr. Marcus Vinícius Fernandes Bastos não o legitimava, à época, como representante da embargante. Para isso, fazia-se necessária a outorga de procuração com poderes para que ele representasse a Construtora Sucesso S.A. no presente processo nessa nova condição e, assim, pudesse ser intimado da pauta de julgamento.

36. Da mesma forma, é preciso destacar que também assiste razão à embargante quanto à nulidade da intimação da pauta de julgamento do recurso de reconsideração, considerando que, além de a intimação ter sido feita indevida e unicamente em nome do Sr. Marcus Vinícius Fernandes Bastos, estagiário de direito, desacompanhado do nome do advogado que representava a embargante neste processo, o número de inscrição na OAB/DF que constou dessa intimação está incorreto (item 19, alínea c1).

37. No caso, o número da inscrição do mencionado estagiário na OAB/DF era 13760-E e não 1713 (este número pertence à Sociedade Caputo, Bastos e Serra Advogados), o que pode ter impedido, e é isso o que se alega, o acompanhamento da pauta de julgamento do recurso de reconsideração interposto pela embargante, impossibilitando, assim, a defesa da outorgante em se pronunciar no feito por ocasião da sessão de julgamento. É que esse acompanhamento depende da forma como é feita a pesquisa pelos outorgados, se simplesmente pelo nome do advogado ou estagiário, ou se pelo número da inscrição junto à Ordem dos Advogados. Trata-se de decisão afeta exclusivamente à administração dos outorgados. Ao TCU compete publicar corretamente o nome do advogado e o número da inscrição na OAB.

38. Trata-se, efetivamente, de falha insanável, porquanto impede o efetivo acompanhamento da intimação da pauta de julgamento publicada pelo TCU e enseja a declaração de nulidade do acórdão impugnado, haja vista que consubstancia prejuízo à defesa da parte, nos termos decididos pelo TCU nos seguintes julgados: Acórdãos 994/2016-TCU-Plenário e 1060/2020-TCU-Plenário (Enunciado: 'Erro na indicação do número da OAB do advogado na pauta da sessão de julgamento caracteriza falha insanável apta a ensejar a declaração de nulidade do acórdão recorrido, pois consubstancia prejuízo à ampla defesa e ao contraditório').

39. Por fim, no que respeita à alegação de que o advogado André Guimarães Cantarino (OAB/MG 116.021) não representava a embargante, convém esclarecer que a intimação desse advogado da pauta de julgamento em questão não foi realizada como representante legal da embargante. Não há essa distinção na publicação da pauta sobre quem era o representante da Construtora Sucesso S.A. e quem era o representante legal do Sr. José Orlando Sá de Araújo, conforme excerto da pauta abaixo (peça 116, p. 23):

'027.712/2006-8 - Recursos de reconsideração interpostos pela Construtora Sucesso S.A. e pelo Sr. José Orlando Sá de Araújo contra o Acórdão 1.464/2013-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU julgou irregulares as suas contas especiais, condenou-os, em solidariedade, ao pagamento de débito e aplicou-lhes multa, em decorrência de superfaturamento, de pagamento em duplicidade de serviços e de incompatibilidade entre os quantitativos adquiridos de material betuminoso e o volume de serviços que os empregaram.'

Recorrentes: Construtora Sucesso S.A. e José Orlando Sá de Araújo

Órgão/Entidade/Unidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – 15º Distrito Rodoviário Federal/Maranhão

Representação legal: Marcus Vinicius Fernandes Bastos (OAB/DF 1.713), André Guimarães Cantarino (OAB/MG 116.021) e outros (grifado)



40. Note-se que no Voto do Ministro Vital do Rêgo, cujo trecho abaixo transcreve-se, não consta a informação de que o advogado André Guimarães Cantarino (OAB/MG 116.021) representava a Construtora Sucesso S.A., razão pela qual, quanto a este ponto, não há obscuridade a ser aclarada nos presentes embargos:

'15. Quanto às alegações da Construtora Sucesso, examino inicialmente a preliminar de inobservância do art. 179, § 7º, do RITCU. Segundo a embargante, o TCU teria cometido erro formal ao incluir na pauta de julgamentos e na notificação a ela dirigida o nome do Sr. Marcus Vinícius Fernandes Bastos, que seria estagiário do escritório de advocacia.

16. Já adentrando o mérito, registro que o Sr. Marcus Vinícius Fernandes [Bastos] foi outorgado representante da Construtora Sucesso S/A por meio de procuração de subestabelecimento datada de 10/2/2015 (peça 59), registrado sob a matrícula OAB/DF 13.760-E e integrante de Caputo, Bastos e Serra Advogados, à época do subestabelecimento, com escritório no SHIS QI 9, Conjunto 17, Casa 15, Lago Sul, CEP 71.625-170, Brasília-DF.

17. Ocorre que, desde meados de 2016, o Sr. Marcus Vinícius [Fernandes Bastos] atua como advogado e está registrado na OAB seccional DF, constando ainda como endereço profissional o da sociedade Caputo, Bastos e Serra Advogados, da qual o referido advogado integra os quadros desde 10/4/2017 na qualidade de sócio.

18. Ademais, verificando a publicação da intimação da pauta no diário oficial da União (DOU 145 de 31/7/2017, p. 368), percebe-se que o endereçamento fora feito aos representantes das embargantes, em nome de Marcos Vinícius Fernandes [Bastos] com a matrícula (OAB/DF 1.713), André Guimarães Cantarino (OAB/MG 116.021) e outros.

19. Tendo a Construtora Sucesso S/A constituído quinze advogados e três estagiários para representá-la nos presentes autos (peça 17), não seria razoável exigir a presença do nome de todos os seus representantes no ato de publicação da pauta, bastando para tanto o nome de um de seus representantes acompanhado do vocábulo 'e outros', o que sugere o alcance dos demais representantes, exatamente como consta na publicação questionada.

20. Portanto, entendo que não houve a omissão dos nomes dos advogados legalmente constituídos na publicação da pauta, ou qualquer cerceamento que prejudicasse a atuação do escritório e a defesa do seu cliente, motivo pelo qual rejeito a preliminar levantada pela parte de nulidade do Acórdão 1.673/2017-TCU-Plenário, porquanto a pauta de julgamento e as notificações realizadas nos autos observaram rigorosamente o disposto nos art. 141, § 3º e § 4º, e art. 179, § 7º, todos do RITCU.' (grifado)

41. De todo o modo, cabe ressaltar que essa não distinção na pauta de julgamento sobre quem era o advogado da Construtora Sucesso S.A. e quem era o advogado do Sr. José Orlando Sá de Araújo não constitui irregularidade alguma. No caso sob análise, a nulidade se dá por outras razões e não por essa indistinção, conforme acima demonstrado.

42. Diante do exposto, merece ser acolhido o pedido da recorrente, em relação à preliminar suscitada, no sentido de que seja declarado nulo o processo a partir da publicação da pauta de julgamento do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1464/2013-TCU-Plenário (31/7/2017), exclusivamente no que diz respeito à Construtora Sucesso S.A., mantendo-se incólume o processo em relação aos demais responsáveis.

43. Alegações (peça 159):

44. No mérito, a Construtora Sucesso S.A. alega o seguinte:

a) existência de contradições e omissões relacionadas às questões atinentes à: **a1)** perda de produtividade quanto ao 'fator chuva'; **a2)** utilização do Sicro vigente à época dos fatos para obras rodoviárias, que não contemplava, contudo, obras de restauração rodoviária; **a3)** não manifestação do Tribunal quanto à impropriedade de utilização do Sicro, pelo critério da regionalidade, 'consoante apontou o voto vencido do Ministro Vital do Rêgo'; **a4)** existência de contradição no acórdão embargado quando este considera que não seria possível retroagir preços do Sicro 2', porém aplica, no caso concreto, o 'reductor de produtividade' fundado exclusiva e essencialmente no aludido Sicro 2', consoante consta da Declaração de Voto da Ministra Ana Arraes; **a5)** preexistência e contemporaneidade da norma interna CA/DNER 264/91, utilizada pelo TRF1 como fundamento para que julgasse improcedente ação de improbidade relacionada aos mesmos fatos presentes neste processo.

b) necessidade de o Tribunal reexaminar a matéria relacionada à prescrição no âmbito dos presentes embargos em razão da superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal que decidiu pela

prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundado em decisão do Tribunal de Contas da União (RE 636886/AL – Tema 899).

45. Com base nesses argumentos, a embargante pede o conhecimento dos presentes embargos para, no mérito, acolhê-los no sentido de que o recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1464/2013-TCU-Plenário seja provido. Caso não acolhido no mérito, que seja declarada a prescrição da pretensão ressarcitória do TCU, com a extinção do débito.

46. **Análise:**

47. Não procedem as alegações da embargante descritas nas alíneas ‘a’ e ‘b’ do item 44 desta instrução. Consoante a seguir indicado, inexistentes as omissões e contradições apontadas, mostra-se incabível, na via estreita dos embargos, consoante já mencionado anteriormente, a rediscussão do mérito da matéria e dos fundamentos apresentados nos Votos exarados pelo Relator e pela Revisora e na Declaração de Voto do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que acompanhou o Voto da Ministra Ana Arraes, Redatora do Acórdão 528/2020-TCU-Plenário.

48. Em relação à alegação constante da alínea ‘a1’ do item 44, retro, a embargante apregoa que o Voto da Ministra Redatora foi ‘omisso e obscuro’ e ‘necessita de integração para que se estabeleça o conceito do que se considera chuvas atípicas, e se, mesmo diante da excepcionalidade da situação já existente, as obras já destruídas – rompimento do corpo estradal –, quais os efeitos das incontroversas chuvas ordinárias sobre as obras, a ponto de afastar a perda de produtividade.’ (grifado)

49. Consoante a embargante, devem ser esclarecidos nos presentes embargos ‘acerca dos motivos pelos quais o v. acórdão embargado compreende e condiciona a perda de produtividade apenas a ocorrência de ‘chuvas atípicas’, e especialmente qual seria [o] índice pluviométrico a justificar o parâmetro do que é atípico ou não, e, ainda, qual seria a quantidade de chuvas com o potencial de causar a perda de produtividade na área já degradada pelos efeitos da chuva.’ (grifado)

50. De plano, saliente-se que nos embargos de declaração opostos ao Acórdão 1673/2017-TCU-Plenário (peça 116) a ora embargante não suscitou omissão, obscuridade ou contrariedade quanto à matéria relacionada à perda de produtividade em face de chuvas atípicas, razão pela qual esse tema não se encontra no escopo dos pontos passíveis de serem apreciados e deliberados nos presentes embargos, haja vista que ‘É vedado o manejo de embargos de declaração para promover o exame de novos argumentos não discutidos na decisão embargada’, os quais, destaque-se, consistem em inovação argumentativa, o que não se conforma com os estreitos limites dos embargos de declaração (Acórdãos 1265/2019-TCU-Plenário; 4675/2017-TCU-1ª Câmara; 632/2014-TCU-Plenário; 7123/2020-TCU-1ª Câmara).

51. Evidencie-se, ademais, que o Tribunal tem sido especialmente rigoroso quanto à vedação mencionada no item precedente, tendo inclusive já decidido que ‘É irregular o acolhimento de novas alegações ou provas trazidas aos autos por ocasião do manejo de embargos de declaração’, deixando evidenciado que ‘Aceitar a juntada de documentos capazes de interferir no mérito da decisão embargada prejudica o efeito de devolutivo das demais espécies recursais previstas e a alternância de relatores’ (Acórdão 3623/2015-TCU-1ª Câmara). (grifado)

52. Não obstante tais considerações, cabe esclarecer que em sua Declaração de Voto a Ministra Redatora, ao se contrapor à proposta do Ministro Relator, que trouxe à baila essa questão de perda de produtividade em face de chuvas atípicas, a despeito de não ter sido objeto dos embargos de declaração opostos ao Acórdão 1673/2017-TCU-Plenário pela Construtora Sucesso S.A., indica, sem nenhuma obscuridade, contradição ou omissão, os fundamentos que a levaram à rejeição da proposição do Ministro Relator em acolher os embargos em comento, conforme excerto abaixo transcrito:

Declaração de Voto da Ministra Ana Arraes:

2. [...]

3. O nobre relator avaliou que, no período da contratação, as chuvas incidentes na região das obras não poderiam ser consideradas ordinárias. Destacou que o Governo do Maranhão decretou estado de emergência em todo o seu território, autorizando, inclusive, os órgãos da Administração Pública estadual a proporcionarem os meios necessários a assegurar assistência à população flagelada, nos termos do Decreto 14.971, de 29 de março de 1996 (peça 3, p. 49). Assim, entendeu que tais chuvas interfeririam na produtividade dos equipamentos, bem como resultariam em perdas de materiais e de serviços que teriam que ser refeitos, o que impactaria os preços praticados no contrato e colocaria em dúvida a existência do débito quantificado no processo, hipótese que teria sido esposada também pelo TRF-1 em ação de improbidade administrativa relativa à obra em tela.

4. Adicionalmente, o Ministro-Relator entendeu que a versão mais antiga do Sistema Sicro, denominada Sicro-1, era voltada para elaboração de orçamentos por região do País, e não por estado, como passou a ocorrer com a versão do sistema que a sucedeu. Dessa forma, no caso da região Nordeste, os custos dos insumos eram definidos a partir de pesquisas de preços realizadas junto a fornecedores localizados nas praças do Ceará e de Pernambuco, o que aumentaria a imprecisão do referencial quando utilizado para avaliar o preço de uma obra localizada no estado do Maranhão. Assim, haveria variações entre os preços dos insumos adquiridos em Pernambuco e no Maranhão, por exemplo, o que poderia explicar parte do valor tido como superfaturamento de preços.
5. Sob tais fundamentos, o eminente Ministro-Relator propõe que sejam acolhidos os presentes embargos, tornando insubsistentes os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.464/2013-TCU-Plenário, com o arquivamento dos autos.
6. Minha assessoria, ao compulsar os autos, verificou que a contratação da obra ocorreu em 26 de junho de 1996 (peça 11, p. 24-27), posteriormente ao decreto de emergência, datado de março de 1996. Entretanto, está consignado que a obra teria sido executada sem cobertura contratual, no período de 2/4/1996 a 2/8/1996 (peça 11, p. 26).
7. Em consulta aos dados pluviométricos de desvio de chuvas mensais coletados pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), minha assessoria constatou ausência de chuvas atípicas na região durante o período de execução da obra – abril a agosto de 1996 –, conforme mapas de desvio de chuvas mensais ao final deste voto.
8. Os dados do INMET demonstram que houve chuvas atípicas em março de 1996, o que causou a emissão dos decretos de emergência. Considerando que a natureza dos serviços contratados foi a de *‘Serviços Emergenciais para Recuperação do Corpo Estradal’* (peça 11, p. 25) e que a obra teve início posterior ao decreto de emergência, depreende-se que a obra tratada nestes autos se deu posteriormente às chuvas atípicas no estado do Maranhão, e não concomitante.
9. Nesse sentido, avalio que os dados históricos objetivos sobre as chuvas dão sustentação à decretação de emergência, mas não comprovam a suposta perda de serviços ou redução de produtividade, pois dizem respeito a eventos pretéritos à execução da obra, consoante informado nos gráficos dispostos ao final deste voto revisor.
10. [...]
11. Dessa forma, peço vênias ao eminente Relator, com fundamento nos argumentos acima e no princípio da independência das instâncias, no sentido de conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los.
53. Corroborando com as conclusões contidas na Declaração de Voto da Ministra Redatora, o Ministro-Substituto Weder de Oliveira indica os fundamentos de fato e de direito que o levaram a rejeitar a proposta do Ministro-Relator e a acolher a formulada pela Ministra-Redatora quanto a essa questão de perda de produtividade em razão de chuvas atípicas no local onde foram realizadas as obras de restauração objeto do Contrato PG-078/96, segundo declaração de voto abaixo transcrita, no essencial:
Declaração de Voto do Ministro-Substituto Weder de Oliveira:
 2. ‘O débito discutido neste processo, no valor histórico de R\$ 520.268,96, foi quantificado em razão das seguintes irregularidades constatadas na execução do Contrato PG-078/96, celebrado em junho de 1996, entre o 15º Distrito Rodoviário Federal do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e a Construtora Sucesso S/A, para a execução de obras de restauração do trecho entre o entroncamento da MA-020 (km 151,6) e da BR-135 (km 221,6) na BR-222/MA:
‘a) superfaturamento nos preços de oito itens: i) imprimação; ii) pintura de ligação; iii) mistura areia-asfalto; iv) recomposição de revestimento areia-asfalto usinada a quente (AAUQ); v) remoção de pavimento; vi) peneiramento; vii) transporte em caminhão basculante de 5 m³; e viii) transporte em caminhão basculante de 4 m³ - que, ponderados com os demais preços praticados, resultaram em um valor global do contrato superior ao orçado pelo Sicro em R\$ 291.408,86;
b) pagamento em duplicidade pelos serviços de: i) escavação e carga de material de jazida, que foi contemplado tanto isoladamente na planilha de preços (item 01.200.01), quanto nas composições de sub-base (item 02.200.00) e base estabilizada granulometricamente sem mistura (item 02.200.01), sendo que esses dois últimos já preveem, em sua composição de preço unitário, o fornecimento do primeiro; e ii) areia extraída, também paga isoladamente (item 09.517.00) e nas composições dos serviços de AAUQ (item 02.521.00) e lama asfáltica fina (item 02.510.01), que perfazem o total de R\$ 158.329,06; e



c) incompatibilidade entre os quantitativos adquiridos de material betuminoso e o volume de serviços que os empregaram, representando dano ao erário de R\$ 70.531,04.’

3. O relator propõe o conhecimento dos recursos e, no mérito, o acolhimento, conforme os exatos termos de seu voto:

‘...considerando a presença de chuvas extraordinárias no estado do Maranhão que levaram à decretação de estado de emergência no ano de 1996, as imprecisões inerentes ao Sistema Sicro – Região Nordeste em abril de 1996, a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região no âmbito da ação civil pública de improbidade administrativa 2001.37.00.002993-0/MA, por meio da qual afastou a ocorrência das irregularidades tratadas nos presentes autos, proponho que sejam acatados os presentes embargos, tornando insubsistentes os subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.464/2013-TCU-Plenário, com o arquivamento dos autos.’ (grifado)

4. Por seu turno, a revisora, Ministra Ana Arraes, apresentou declaração de voto na qual manifesta-se pelo não provimento dos embargos, por considerar que a obra teria sido executada no período de 2/4/1996 a 2/8/1996, posteriormente à decretação do estado de emergência e às chuvas atípicas no estado do Maranhão, consoante dados do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), situação última que não justificaria a redução de produtividade. [...]. (grifado)

II

5. Pedi vistas dos autos para examinar a presença de omissão, obscuridade ou contradição – pressupostos essenciais para conhecimento e exame dos embargos de declaração, e se as questões de mérito trazidas neste recurso já haviam sido apreciadas em momentos processuais anteriores. (grifado)

6. Retomando a análise do processo desde sua origem, considero que as alegações apresentadas pelos recorrentes e examinadas pelo relator já haviam sido objeto de apreciação pelo TCU e não há omissão, contradição e obscuridade a ser sanada. (grifado)

7. Não obstante, a discussão sobre a influência das chuvas - que de fato ocorreram em maior ou menor grau no período das obras - na quantificação e imputação do débito por superfaturamento nos preços, relativamente a oito itens do orçamento (alínea ‘a’ do item 2 desta declaração de voto), deve se dar pela não demonstração, pelos responsáveis, em números e parâmetros fundamentados das razões de redução da produtividade em relação ao sistema Sicro-1, utilizado como referência para aprovação da proposta da construtora. (grifado)

[...]

10. Alguma rediscussão de mérito poderá ser objeto de eventual recurso de revisão interposto pelos responsáveis, observados os requisitos aplicados à espécie.’

54. Com base nessas manifestações, pode-se concluir que, mesmo que fosse possível a oposição de embargos de declaração em relação a essa matéria, o que não se admite, consoante anteriormente anotado, inexistem na decisão embargada a omissão e a obscuridade ventiladas, o que levaria a sugerir a rejeição dos presentes embargos.

55. No que se refere à alegação contida na alínea a2 do item 44, retro, a embargante aponta a existência de omissão em relação à utilização do Sicro vigente à época dos fatos mencionados neste processo, para cálculo do sobrepreço indicado no acórdão embargado, uma vez que esse sistema de registro de preços ‘não contemplava obras de restauração rodoviária’. Neste ponto, assevera: como poderia cogitar da obrigatoriedade da observância do Sicro para obras de restauração? Como poderia o orçamentista ou a embargante considerar uma tabela de preços que não existia à época da contratação emergencial ou um percentual futuro de perda de produtividade, que só foi estabelecido 7 (sete) anos após a conclusão das obras, por meio do Sicro 2?

56. Não procedem tais alegações. Não há omissões a serem preenchidas no acórdão embargado no que diz respeito à utilização do Sicro para cálculo do sobrepreço e da consequente imputação de débito à embargante. É que essa matéria se encontra devida e exaustivamente debatida no Voto apresentado pelo Relator e na Declaração de Voto exarada pela Ministra Ana Arraes, de acordo com as transcrições abaixo de trechos dessas manifestações:

Voto do Ministro Vital do Rêgo (peça 142):

‘24. A embargante ainda levanta a impossibilidade jurídica da utilização da tabela Sicro para a caracterização de sobrepreço, alegando a ausência de critérios legais ou jurídicos para aplicação dos parâmetros que foram empregados.

25. Afirma que ‘a Secob projetou os custos da tabela Sicro relativos aos outros tipos de obra para as obras de restauração, por meio de um redutor de produtividade de 10%, tendo verificado discrepâncias

que decidiu chamar de sobrepreço’.

26. Não procedem tais argumentos, posto que o critério adotado pela Secob tem amparo no Manual de Custos Rodoviários elaborado em 2003 pelo Dnit, para obras de restauração.

27. O fato do manual do DNIT ser de 2003 não inviabilizaria sua utilização, na forma alegada pela embargante, uma vez que a Secob se orientou pelo referido manual, aplicando o redutor de produtividade com as ponderações devidas às diferenças das datas (1996 e 2003).

28. Nesse sentido, nos termos do Acórdão 454/2014-TCU-Plenário, sendo o Sinapi e o Sicro sistemas oficiais de custos, sua adoção como parâmetro de verificação por este Tribunal se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, **caput**, da Constituição Federal, ainda que, no momento da contratação, não houvesse imposição legal para que os orçamentos fossem elaborados com base nessas referências.’

Voto Complementar do Ministro Vital do Rêgo (peça 141):

‘4. Inicialmente registro que foram rejeitados vários argumentos trazidos nesta etapa processual pelos recorrentes pelas razões expostas em meu voto distribuído com antecedência a meus pares, dentre os quais a existência de Ação Criminal julgada pela justiça estadual do Piauí que afastaria sua culpabilidade.

5. Inclusive rechacei a impossibilidade alegada pela empresa construtora de utilização da tabela Sicro para a caracterização de sobrepreço, pois, nos termos do Acórdão 454/2014-TCU-Plenário, sendo o Sinapi e o Sicro sistemas oficiais de custos, sua adoção como parâmetro de verificação por este Tribunal se afigura dentro dos contornos de legalidade e de aferição da economicidade da contratação, autorizados pelo art. 70, **caput**, da Constituição Federal, ainda que, no momento da contratação, não houvesse imposição legal para que os orçamentos fossem elaborados com base nessas referências.’

Declaração de Voto da Ministra Ana Arraes, Redatora do Acórdão embargado (peça 140):

‘10. Em relação às supostas imprecisões de preço do sistema Sicro-1, não há nos autos qualquer evidência que as demonstrem. Ademais, esse era o sistema de preços oficial em vigor à época, sobre o qual não cabem argumentos genéricos para desqualificá-lo, pela presunção de veracidade que possui. Lembro que tal sistema foi utilizado largamente por esta Corte em centenas de processos de obras. Ressalto que, do mesmo jeito que se refuta a possibilidade de retroagir preços de sistema mais moderno (Sicro-2) para datas pretéritas à sua existência, refuta-se a não utilização de sistema de preços mais antigo, porém contemporâneo à obra (Sicro-1) pela existência a posteriori de outro mais moderno (Sicro-2).’

57. Cuida-se de mais uma alegação em que a embargante busca, por via oblíqua, rediscutir o mérito de matéria já decidida e reavaliar os fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido, prática vedada em sede de embargos de declaração, devendo a responsável inconformada valer-se do recurso adequado para provocar a reapreciação da matéria. Nesse sentido os seguintes julgados do TCU: Acórdãos 2170/2011-TCU-2ª Câmara; 2818/2015-TCU-2ª Câmara; 131/2015-1ª Câmara; 291/2015-TCU-Plenário e 2249/2017-TCU-1ª Câmara.

58. Expõe também a embargante que o acórdão recorrido teria sido omissos por não se manifestar quanto à impropriedade de utilização do Sicro, pelo critério da regionalidade, ‘consoante apontou o voto vencido do Ministro Vital do Rêgo’ (alínea a3 do item 44, retro).

59. Não procede a alegação da embargante, devendo, pois, ser rejeitada. Essa ‘suposta omissão’ não é matéria a ser tratada em sede de embargos de declaração, pois não cabe embargos de declaração em relação a eventual divergência entre votos proferidos por ocasião da apreciação do processo no colegiado, conforme tem decidido a Corte de Contas (Enunciado: ‘A existência de votos divergentes proferidos por ocasião da apreciação do processo no colegiado competente não caracteriza a existência de contradição, obscuridade ou omissão passível de ser atacada por embargos declaratórios’ – Acórdão 496/2017-TCU-Plenário). Nesse mesmo sentido: Acórdãos 36/2018-TCU-Plenário e 1222/2016-TCU-Plenário. (grifado)

60. Alega ainda a embargante a existência de contradição no acórdão embargado quando este considera que não seria possível retroagir preços do Sicro 2’, porém aplica, no caso concreto, o ‘redutor de produtividade’ fundado exclusiva e essencialmente no aludido Sicro 2’, segundo consta da Declaração de Voto da Ministra Ana Arraes (alínea a4, item 44, retro).

61. Essa alegação de igual modo não procede, motivo pelo qual deve ser rejeitada. Não há contradição na Declaração de Voto da Ministra Redatora, consignada nos seguintes termos no que se refere ao ponto acima mencionado:

‘10. Em relação às supostas imprecisões de preço do sistema Sicro-1, não há nos autos qualquer

evidência que as demonstrem. Ademais, esse era o sistema de preços oficial em vigor à época, sobre o qual não cabem argumentos genéricos para desqualificá-lo, pela presunção de veracidade que possui. Lembro que tal sistema foi utilizado largamente por esta Corte em centenas de processos de obras. Ressalto que, do mesmo jeito que se refuta a possibilidade de retroagir preços de sistema mais moderno (Sicro-2) para datas pretéritas à sua existência, refuta-se a não utilização de sistema de preços mais antigo, porém contemporâneo à obra (Sicro-1) pela existência a posteriori de outro mais moderno (Sicro-2). (grifado)

11. Dessa forma, peço vêcias ao eminente relator, com fundamento nos argumentos acima e no princípio da independência das instâncias, no sentido de conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, rejeitá-los.'

62. Não houve a utilização de preços do Sicro 2 para calcular o sobrepreço indicado neste processo. Na verdade, foi utilizado o percentual de 10% como redutor de produtividade dos equipamentos utilizados em obras de restauração, tal como previsto no Sicro 2, incidente sobre preços constantes do Sicro 1, relativos à 'construção de obras rodoviárias', uma vez que no Sicro 1 não havia, à época, preços específicos relativos à 'restauração de obras rodoviárias'. Nos itens abaixo transcritos, extraídos da instrução da Secob, consta essa informação, conforme se segue (TC-004.034/2001-5, apenso, volume 4, p. 44-50):

'3.19 A metodologia utilizada pelo Sicro2 contempla uma redução na produção dos equipamentos utilizados em obras de Restauração na ordem de 10% (0,75/0,83=0,90) em relação aqueles utilizados em obras de Construção.

3.20 A redução na produção dos equipamentos utilizados em serviços de conservação é da ordem de 16% (0,63/0,75=0,84) em relação aqueles utilizados em obras de restauração.

3.21 A obra em análise, devido as suas peculiaridades, se enquadra na categoria Restauração Rodoviária.

3.22 O orçamento da obra foi elaborado pelo 15º DRF com base em composições de preço unitário do Sicro, adaptadas aleatoriamente e, em regra, com reduções nas produções das equipes mecânicas que elevaram os preços unitários dos serviços.

3.23 Na época dos acontecimentos, o Sicro apenas diferenciava os custos unitários nas modalidades Construção e Conservação Rodoviária. Como a obra em questão enquadra -se na modalidade Restauração, é razoável a aplicação de redutor na produção das equipes mecânicas das composições dos serviços orçados na categoria Construção, da ordem de 10%, entretanto não há se falar na aplicação de redutor na produção dessas equipes nas composições dos serviços orçados na categoria Conservação, pois como demonstrado acima, já incorporam produções de equipes mecânicas inferiores tanto às de Construção quanto às de Restauração.

3.24 Por esse motivo, para a determinação do preço de mercado, base para o cálculo de eventual sobrepreço, utilizamos como parâmetro de referência as composições de preços unitários do Sicro na modalidade Construção, adaptadas, incidido nelas um redutor na produção da equipe mecânica de 10%, de forma a contemplar a diferença dos fatores de eficiência dos equipamentos utilizados nas obras de Construção e de Restauração (0,75/0,83=0,90). (grifado)

3.25 No caso dos serviços orçados com base no Sicro Conservação, não há necessidade de redução da produção da equipe, pois como visto no item 3.20, os fatores de eficiência dos equipamentos nos serviços de Restauração são superiores aos de Conservação, o que levaria a custos de referência ainda menores. Portanto, utilizamos critério conservador em benefício dos responsáveis.' (grifado)

63. Ainda segundo a embargante, teria havido de igual modo omissão no acórdão recorrido por não ter se pronunciado sobre a aplicação da única norma contemporânea aos fatos que tutelava o sistema de preços vigentes, qual seja, a CA/DNER 264/91, que serviu de fundamento para que o Eg. TRF da 1ª Região julgasse improcedente a ação de improbidade relacionada aos mesmos fatos presentes neste processo (alínea a5, item 44, retro).

64. Sem cabimento a oposição de embargos de declaração em relação a esse conteúdo aventado pela embargante, pelo simples fato de que essa matéria não foi por ela ventilada nos embargos apreciados pelo acórdão objeto dos presentes embargos de declaração. Não há omissão sobre algo que não se requereu o pronunciamento do TCU na fase anterior a estes embargos. Nesse sentido é a jurisprudência do TCU, consubstanciada nos seguintes julgados: Acórdãos 1265/2019-TCU-Plenário; 4675/2017-TCU-1ª Câmara; 6503/2012-TCU-1ª Câmara.

65. Além disso, como demonstrado nesta instrução, a utilização do Sicro para cálculo do sobrepreço apontado neste processo é legítima e, portanto, a norma acima mencionada não tem o condão de infirmar a



adoção do referido sistema de preços.

66. Da mesma forma, mostra-se inviável o manejo destes embargos porque essa espécie recursal não se presta ao reexame de questões de mérito, à discussão de novas teses jurídicas nem à apreciação de eventual divergência entre o julgamento proferido e qualquer outra deliberação, seja do Poder Judiciário, seja do TCU (Acórdão 291/2015-TCU-Plenário).

67. Por fim, a embargante alega sobre a necessidade de o Tribunal reexaminar a matéria relacionada à prescrição no âmbito dos presentes embargos em razão da superveniência de decisão do Supremo Tribunal Federal que decidiu pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundado em decisão do Tribunal de Contas da União (RE 636886/AL – Tema 899).

68. Não deve ser acolhido o pedido da embargante, pois não se mostra cabível o reexame de matéria já decidida pelo Tribunal e que em relação à deliberação embargada não se suscita obscuridade, contradição ou omissão. Pretende a embargante, a bem ver, ajustar a jurisprudência do TCU à jurisprudência do Supremo Tribunal, o que, na via estreita dos embargos de declaração, não se mostra possível ('Os embargos de declaração prestam-se tão somente a aclarar ou corrigir vícios de contradição, obscuridade ou omissão internos à decisão embargada, não sendo possível, nessa via, o reexame de questões de mérito, a discussão de novas teses jurídicas nem a apreciação de eventual divergência entre o julgamento proferido e qualquer outra deliberação, seja do Poder Judiciário, seja do TCU.' – Acórdão 291/2015-TCU-Plenário)

69. **Embargante:** José Orlando Sá de Araújo

70. **Alegações** (peça 154):

71. No essencial, o embargante alega:

a) obscuridade e omissão quanto ao ponto relacionado aos danos decorrentes das chuvas extraordinárias, agravados pela ocorrência de chuvas ordinárias durante a execução do contrato, ocasionando perda de produtividade, não considerada, porém, pelo Tribunal sem que fossem apresentadas as razões para tanto;

b) omissão a respeito da questão emergencial da obra executada que, de acordo com a embargante, atrairia a aplicação do redutor de produtividade, nos moldes do decidido pelo TCU no Acórdão 490/2005-TCU-Plenário;

c) omissão do acórdão embargado no tocante a três questões: **c1)** à época dos fatos o normativo aplicável às obras emergenciais era a Norma CA/DNER 264/91; **c2)** o Sicro não previa custos de obras de restauração especificamente; e **c3)** a obrigatoriedade de utilização do Sicro só veio a ocorrer com a superveniência dos Acórdãos 267/2003-TCU-Plenário e 1564/2003-TCU-Plenário;

d) contradição entre o entendimento da Unidade Técnica com a proposta contida na Declaração de Voto da Ministra Redatora em relação à impossibilidade de retroagir preços de sistema mais moderno e ao mesmo tempo admitir a aplicação do Sicro para apurar preços, em detrimento da CA/DNER 264/91, vigente à época;

e) omissão relacionada à coisa julgada judicial, considerando que o TCU teria deixado de examinar essa questão sob dois aspectos: **e1)** os preços contratados e analisados no processo de dispensa de licitação foram apreciados em decisão do TRF1 (Ação Civil Pública por ato de improbidade 2001.37.00.002993-0), com trânsito em julgado, e validados com base na norma interna CA/DNER 264/91; e **e2)** o processo de dispensa também foi legitimado pela referida decisão do TRF1, com trânsito em julgado; e

f) omissão do acórdão embargado quanto ao tema da **prescrição**, tal como formulado pela Secretaria de Recursos do Tribunal.

72. Em razão dessas alegações, o embargante requer que o Tribunal acolha na íntegra os presentes embargos.

73. **Análise:**

74. De início, é relevante esclarecer que nos embargos de declaração opostos ao Acórdão 1673/2017-TCU-Plenário (peça 130) o embargante não suscitou omissão, obscuridade ou contrariedade quanto às questões descritas no item 71, alíneas a, b, c, d e f, retro, razão pela qual tais matérias não se encontram no escopo dos pontos passíveis de serem apreciados e deliberados nos presentes embargos, uma vez que, consoante já destacamos anteriormente, 'É vedado o manejo de embargos de declaração para promover o exame de novos argumentos não discutidos na decisão embargada', os quais, destaque-se, consistem em inovação argumentativa, o que não se conforma com os estreitos limites dos embargos de declaração



(Acórdãos 1265/2019-TCU-Plenário; 4675/2017-TCU-1ª Câmara; 632/2014-TCU-Plenário; 7123/2020-TCU-1ª Câmara).

75. Consoante também já ressaltado precedentemente, a Corte de Contas tem sido especialmente restritiva no que diz respeito à referida vedação ao considerar que é 'irregular o acolhimento de novas alegações ou provas trazidas aos autos por ocasião do manejo de embargos de declaração', deixando patenteado que 'aceitar a juntada de documentos capazes de interferir no mérito da decisão embargada prejudica o efeito de devolutivo das demais espécies recursais previstas e a alternância de relatores' (Acórdão 3623/2015-TCU-1ª Câmara). (grifado)

76. Por esses fundamentos, devem ser rejeitados os presentes embargos opostos pelo Sr. José Orlando Sá de Araújo na parte a que se refere aos pontos acima indicados.

77. Não obstante tais ponderações, importa destacar que tais alegações já estão abrangidas nas análises realizadas nos itens 44 ao 68 desta instrução, cujas conclusões, contudo, são no sentido da inexistência de obscuridades, contrariedades e omissões no acórdão embargado, pelos fundamentos apresentados nas referidas análises, motivo pelo qual, também neste contexto, os presentes embargos devem ser rejeitados.

78. Especificamente no tocante à questão afeta à coisa julgada judicial (item 70, alínea e), o embargante alega que o acórdão recorrido seria omisso por ter deixado de examinar a matéria sob dois aspectos: **a)** os preços contratados e analisados no processo de dispensa de licitação foram apreciados na decisão do TRF1, com trânsito em julgado, e validados com base na norma interna CA/DNER 264/91; e **b)** o processo de dispensa também foi legitimado por essa decisão do TRF1, com trânsito em julgado.

79. Não discorreu o recorrente nos embargos opostos ao Acórdão 1673/2017-TCU-Plenário sobre esses dois aspectos abordados nestes embargos, razão pela qual não cabe a alegação de que o acórdão recorrido teria sido omisso em relação a questões sobre as quais não foi demandado a se manifestar no sentido de sanar obscuridade, omissão ou contradição. A omissão, neste caso, foi do embargante, que não indicou nos embargos anteriores omissão, contradição ou obscuridade no julgado quanto aos aspectos agora ventilados.

80. Na verdade, o embargante inova em seus argumentos com o objetivo de obter o reexame de mérito da matéria e consequentemente reverter a decisão que lhe foi desfavorável, o que não se conforma com os limites dos embargos de declaração, consoante alhures já consignado, cujos fundamentos aqui se aproveitam (itens 50, 51, 57 e 68, retro).

81. Contudo, deve ser ressaltado que essa questão relacionada à coisa julgada judicial, arguida pelo embargante em relação à Ação Criminal 1999.40.00.005893-5/PI, foi devidamente descortinada na manifestação do Relator, Ministro Vital do Rêgo, por ocasião da apreciação dos embargos de declaração opostos ao Acórdão 1673/2017-TCU-Plenário, não se verificando obscuridade, omissão ou contradição que faça merecer a integração do acórdão ora embargado. Eis excerto do Voto em comento (Acórdão 528/2020-TCU-Plenário):

9. Início pelos argumentos de defesa apresentados pelo Sr. José Orlando Sá de Araújo, servidor à época do 15º Distrito Rodoviário Federal do extinto DNER, responsável pela elaboração do orçamento das obras de restauração da BR-222/MA, cujas inconsistências deram causa aos pagamentos irregulares tratados no presente processo.

10. O embargante, em essência, traz aos autos a Ação Criminal 1999.40.00.005893-5/PI, requerendo que seja considerada pelo Tribunal no julgamento do caso, pois afastaria sua culpabilidade.

11. Ao examinar a ação criminal, verifico que o processo foi originado em denúncia do Ministério Público Federal no Piauí e versa sobre concorrência pública realizada pelo DER/PI, no ano de 1993, destinada à construção do anel viário da cidade de Teresina/PI, da qual sagrou-se vencedora a Construtora Sucesso.

12. Das informações extraídas na documentação, não se vislumbra qualquer relação entre os responsáveis daquela ação com os responsáveis do processo em julgamento nesta corte de contas. Também não se verifica relação entre as irregularidades arguidas nas duas esferas, uma vez que a Justiça Federal apreciou ilícitos nos contratos PG's 150/96-00, 166/96-00 e 266/96-00, enquanto esta Corte de Contas se debruça sobre prejuízo ao erário oriundo do contrato PG-078/96-00.

13. A única relação a ser admitida, refere-se à similaridade entre os objetos contratados nos dois processos, que tratam de obras executadas sob estado de emergência decretado devido ao excesso de chuvas na região, visando a recuperação de trechos da BR-222 nos estados do Piauí (ação criminal da justiça federal) e no estado do Maranhão (TCE em análise no TCU).



14. Dessa forma, não cabe reforma da decisão do Tribunal em função das decisões prolatadas na referida ação penal, pois refere-se a objeto distinto do analisado nestes autos.' (grifado)

82. Note-se que nos embargos opostos ao Acórdão 1673/2017-TCU-Plenário (peça 130) o embargante suscita a questão da coisa julgada judicial que teria ocorrido em processo criminal (Apelação Criminal 1999.40.00005893-PI – TRF1), conforme destacado no voto acima transcrito. Entretanto, nos presentes embargos (peça 154) o embargante inova e suscita coisa julgada judicial em relação a outra ação (Ação Civil Pública por ato de improbidade 2001.37.00.002993-0 – TRF1), cujo julgamento lhe foi favorável.

83. Essa inovação argumentativa, conforme já se afirmou, é vedada em sede de embargos de declaração, devendo, por isso, ser rejeitada pelo Tribunal.

CONCLUSÕES

84. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a intimação da pauta de julgamento deve ser feita em nome de advogado regularmente constituído nos autos e com o número correto da inscrição na OAB, sujeitando-se à nulidade a intimação exclusiva em nome de estagiário inscrito na OAB;

b) não cabem embargos de declaração para: a1) rediscussão de mérito de matéria já decidida; a2) exame de novos fundamentos (inovação argumentativa), novas provas, novas teses jurídicas; a3) apreciação de eventual divergência entre votos proferidos por ocasião da apreciação do processo no colegiado; a4) divergência entre o julgamento proferido e qualquer outra deliberação, seja do Poder judiciário, seja do TCU;

c) devem ser rejeitados embargos de declaração quando não se confirmam as obscuridades, contradições e omissões suscitadas pelos embargantes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos embargos de declaração opostos pela Construtora Sucesso S.A. e pelo Sr. José Orlando Sá de Araújo ao Acórdão 528/2020-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inc. II, e 34 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer dos embargos de declaração opostos pela Construtora Sucesso S.A. para, acolhendo a preliminar suscitada e atribuindo-lhes efeito infringente, anular os Acórdãos 528/2020-TCU-Plenário e 1673/2017-TCU-Plenário, exclusivamente em relação à embargante, e determinar nova inclusão do processo em pauta para julgamento do recurso de reconsideração interposto pela embargante contra o Acórdão 1464/2013-TCU-Plenário, com a observância dos termos da Portaria TCU 239/2000;

b) conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Sr. José Orlando Sá de Araújo e, no mérito, rejeitá-los;

c) dar conhecimento aos embargantes da decisão que vier a ser proferida e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que sucedeu o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – 15º Distrito Rodoviário Federal/Maranhão (15º DRF/DNER)."

4. Por sua vez, o titular da unidade técnica acompanhou parcialmente a proposta do auditor, tecendo os seguintes comentários (peça 173):

"5. No mérito, acompanho, em parte, as conclusões do exame antecedente, que contou com a anuência do titular da subunidade.

6. O primeiro ponto a abordar diz respeito à prescrição. Quanto à multa, a questão foi enfrentada no voto de peça 114, §§ 9-13, que adotou os parâmetros previstos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. No que se refere ao débito, o voto de peça 142, § 30, adotou a tese da imprescritibilidade.

7. Disso não decorre ser inviável a rediscussão do tema, nestes embargos, visto que o acórdão embargado foi proferido em sessão plenária de 11/3/2020, anteriormente ao julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Recurso Extraordinário 636.886, ocorrido em 20/4/2020, invocado pela empresa embargante.

8. Há, portanto, fato superveniente relevante (decisão da Suprema Corte, em regime de repercussão geral) sobre aspecto (prescrição) que, segundo jurisprudência pacífica do TCU, deve ser examinado até mesmo de ofício. Ademais, os embargos de declaração são instrumento hábil para suscitar questões de ordem pública, notadamente quando se tratar de matéria decidida em julgamento de casos repetitivos (CPC, art. 1.022, parágrafo único, inc. I).



9. Por essas razões, deixo de acompanhar a conclusão de que o embargante suscita questão decidida neste processo. No ponto, há fato superveniente, ainda não considerado nos autos. E a prescrição deve ser examinada até mesmo de ofício, enquanto o processo não tiver sido encaminhado à cobrança executiva (Acórdão 420/2021-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro).

10. Entendo, contudo, que o exame da prescrição, assim como dos vários aspectos técnicos referidos adiante, pode e deve ser feito por ocasião do novo julgamento do recurso de reconsideração da empresa embargante, haja vista a proposta de nulidade do anterior julgamento, pelas razões que se seguem.

III

11. A Construtora Sucesso S/A suscita nulidade do julgamento de seu recurso de reconsideração, haja vista que a intimação sobre a inclusão em pauta foi realizada em nome de estagiário de direito, sem referência a quaisquer dos advogados constituídos pela parte.

12. Acolho a conclusão do exame precedente, de nulidade do ato, embora por fundamentos em parte diversos. Nos termos do exame, o estagiário de direito pode praticar todos os atos necessários à defesa do representado (§§ 27-29), salvo a intimação para pauta de julgamento (§ 31). Entendo, contudo, que a vedação à atuação direta do estagiário de direito é mais ampla, não sendo admissível que, isoladamente, pratique atos processuais que a lei considera privativos do advogado a quem a parte constituiu (ou seja: nos casos em que a parte opta por constituir advogado, a norma de regência desta forma de representação deve ser observada).

13. É certo que, no processo de controle externo, a parte pode constituir representante que não seja advogado (RITCU, art. 145). Há de se observar, contudo, que as regras do mandato não são disciplinadas pela Lei Orgânica do TCU. Logo, devem ser observadas as prescrições legais sobre o mandato (instrumentalizado pela procuração), que é disciplinado pela lei geral (Código Civil, arts. 653 e ss.) ou, se conferido a advogado, pela lei especial (Estatuto da Advocacia).

14. No mandato outorgado à luz das regras gerais, o procurador é escolhido livremente pela parte, sem que haja limitações ou impedimentos relativos à qualificação profissional do outorgado. O mesmo não ocorre no mandato conferido a advogados, pois, nesse caso, incide lei especial, que expressamente limita a atuação do estagiário de direito. Neste caso, e salvo para a prática de alguns atos materiais, como vista e cópia de autos, os demais atos, de efetiva defesa do interesse das partes, somente podem ser praticados pelo estagiário ‘em conjunto com advogado e sob responsabilidade deste’ (art. 2º, § 2º, da Lei 8.906/1994).

15. Em suma, não há, nas normas de regência do processo de controle externo, regras ou razões que possam ser invocadas para afastar a previsão das leis que regem o mandato (seja a lei geral, seja a lei especial, no caso de mandato outorgado a advogados). A matéria é regulada por leis próprias, cuja disciplina há de ser observada.

16. No caso concreto, havia nos autos procuração outorgada a advogados (peça 17) e um desses profissionais, ao substabelecer ‘ao estagiário de direito...’ (peça 18, p. 2), praticou ato que encontra limites (a) ou na vontade da parte constituinte (o substabelecimento não pode, por exemplo, outorgar mais poderes que os recebidos; ou poderes vedados pelo outorgante) ou (b) na própria lei de regência do mandato (não pode, por exemplo, conferir poderes vedados pela lei).

17. E, nesse caso, a própria Lei 8.906/1994, em seu art. 2º, § 2º, impõe limites à atuação do estagiário de direito. Logo, a procuração e qualquer substabelecimento praticado devem ser interpretados e operados observando-se as limitações legais, sendo inviável, na hipótese, a prática de certos atos processuais diretamente por estagiário de direito.

18. Essa a razão de ser da jurisprudência do TCU, citada no § 31 do exame precedente, que considera nula a intimação para julgamento realizada em nome de estagiário de direito. As mesmas razões são perfeitamente aplicáveis aos demais atos de defesa da parte, quando representada por advogado. Não é razoável concluir que o estagiário possa, isoladamente, apresentar a defesa da parte, embora não possa ser intimado da sessão do julgamento. A parte, ao conferir mandato para que seja representada por advogados, perante o TCU, já sabe, de antemão, que referido mandato é regido por lei própria, que veda o exercício direto dos poderes de representação por estagiários de direito, salvo se ‘em conjunto com advogado e sob responsabilidade deste’ – o que não ocorreu, no caso em exame.

19. Com esses fundamentos, acompanho o encaminhamento proposto, quanto à nulidade do acórdão que julgou o recurso de reconsideração interposto pela empresa Construtora Sucesso S.A., bem como das decisões posteriores, relativamente à empresa. Deve o recurso em questão ser submetido a novo julgamento, observadas as formalidades procedimentais quanto à publicação da pauta.

20. Em complemento, observo que a nova realidade imposta pela decisão adotada pelo STF no RE 636.886, sobre a prescrição do ressarcimento, justifica a cautela de se deixar expresso – ainda que apenas na fundamentação – que o efeito suspensivo do recurso da empresa, que será submetido a novo julgamento, também alcança os codevedores solidários (entre eles, o embargante José Orlando Sá de Araújo). Tal entendimento se amolda à jurisprudência do TCU, que aplica, por analogia, a previsão contida no art. 1.005, parágrafo único, do Código de Processo Civil. Com esse cuidado, previnem-se futuras discussões, pelos corresponsáveis, sobre eventual prescrição intercorrente, pois, em relação a eles, a cobrança executiva não será instaurada de imediato.

IV

21. Por fim, destaco que há, nos embargos de declaração, anexos com documentos inovadores, juntados após ter sido proferido o voto revisor de peça 140, pela Ministra Ana Arraes.

22. Conquanto concorde com os argumentos de que, em princípio, não cabe inovação fática ou argumentativa em sede de embargos declaratórios – salvo quanto a questões examináveis de ofício, como a prescrição –, o caso concreto apresenta peculiaridades uma vez que houve inovação no próprio voto revisor de peça 140, o qual fundamentou a decisão embargada. É exatamente contra os fatos novos suscitados no voto revisor (consulta a dados pluviométricos, realizados pela própria assessoria da relatora, cf. § 7º do voto) que os embargantes apresentam outros, para contestá-los.

23. Diante desse cenário, a própria relatora, no despacho de peça 163, encaminhou o processo à Serur, ponderando que havia aspectos técnicos merecedores de análise mais detida, autorizando esta secretaria, se necessário, solicitar ‘a manifestação da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil sobre quesitos específicos’.

24. Portanto, o próprio despacho de peça 163 reconheceu a peculiaridade da situação, tendo em vista que a decisão embargada se baseou em dados que, confrontados pelos responsáveis, levaram a relatora a entender que se justificava análise mais aprofundada.

25. Contudo, o foro mais adequado para enfrentamento desses temas é o próprio recurso de reconsideração, a ser submetido a novo julgamento caso reconhecida a nulidade apontada antes. Por força do efeito devolutivo do recurso de reconsideração, deverão ser considerados todos os elementos relacionados à matéria recorrida, constantes dos autos.

26. Assim, a critério do relator, o processo poderá ser oportunamente devolvido à Serur, para exame complementar do recurso, haja vista as diversas informações acrescentadas no processo posteriormente ao exame original, de peça 110.

V

27. Com essas considerações, encaminho o processo ao Ministro Jorge Oliveira (cf. Termo de Distribuição de peça 167), manifestando-me, ante as razões expostas, por:

a) conhecer dos embargos de declaração opostos pela Construtora Sucesso S.A. e por José Orlando Sá de Araújo;

b) acolher a preliminar de nulidade suscitada pela Construtora Sucesso S.A., de forma a anular os Acórdãos 1.673/2017-TCU-Plenário e 528/2020-TCU-Plenário, em relação à embargante;

c) sobrestar o julgamento dos embargos de declaração opostos por José Orlando Sá de Araújo, haja vista o caráter prejudicial do novo julgamento do recurso de reconsideração interposto pela Construtora Sucesso S.A.;

d) deixar expresso, embora apenas na fundamentação, que o efeito suspensivo do recurso de reconsideração interposto pela empresa, até o novo julgamento, estende-se aos codevedores solidários, nos termos do art. 1.005, parágrafo único, do Código de Processo Civil, aplicável por analogia.”

5. Por meio do Acórdão 1.113/2021-Plenário (peça 174), a decisão embargada teve sua nulidade declarada tão-somente para a responsável Construtora Sucesso S.A. Por sua vez, os presentes embargos foram conhecidos e sobrestados até o novo julgamento do recurso de reconsideração interposto por ela em face do Acórdão 1.464/2013-Plenário, conforme reproduzido a seguir:

Acórdão 1.113/2021-Plenário:

“VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos em face do Acórdão 528/2020-Plenário.



ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela Construtora Sucesso S/A e por José Orlando Sá de Araújo;

9.2. anular os Acórdãos 1.673/2017-Plenário e 528/2020-Plenário, em relação à Construtora Sucesso S/A;

9.3. sobrestar o julgamento dos embargos de declaração opostos por José Orlando Sá de Araújo até o novo julgamento do recurso de reconsideração interposto pela Construtora Sucesso S/A em face do Acórdão 1464/2013-Plenário; e

9.4. dar ciência deste acórdão aos embargantes, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

6. Por fim, o recurso de reconsideração interposto pela Construtora Sucesso S.A. foi novamente apreciado por meio do Acórdão 1.206/2023-Plenário (peça 202), nos seguintes termos:

Acórdão 1.206/2023-Plenário:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto pela Construtora Sucesso S.A. contra o Acórdão 1.464/2013-TCU-Plenário;

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 recurso de reconsideração, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c art. 285 do RI/TCU para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação à Construtora Sucesso S.A., com fundamento no art. 1º, **caput**, da Lei 9.873/1999 c/c art. 2º da Resolução-TCU 344/2022;

9.3 tornar insubsistentes os itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.464/2013-TCU-Plenário em relação à Construtora Sucesso S.A.;

9.4. levantar o sobrestamento do julgamento dos embargos de declaração opostos por José Orlando Sá de Araújo contra o Acórdão 528/2020-TCU-Plenário, e encaminhar os autos ao gabinete do Ministro Jorge Oliveira para apreciação dos referidos embargos;

9.5. notificar o recorrente e comunicar o teor desta deliberação aos demais responsáveis.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se, na origem, de tomada de contas especial decorrente da conversão de representação do Ministério Público Federal, determinada pelo Acórdão 2.068/2006-Plenário, para avaliar indícios de superfaturamento detectados em contrato celebrado entre o então Dner (atual Dnit) e a Construtora Sucesso S.A. para a execução de obras de restauração na BR-222/MA.

2. Por meio do Acórdão 1.464/2013-Plenário, mantido pelos Acórdãos 3.449/2014-Plenário e 353/2015-Plenário, todos de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, o Tribunal julgou irregulares as contas de José Ribamar Tavares e de José Orlando Sá de Araújo, então gestores do Dner, e os condenou, em solidariedade com a referida construtora, ao pagamento do débito de R\$520.268,93, em valores originais, e aplicou-lhes multa de R\$ 20 mil.

3. José Orlando Sá de Araújo e a Construtora Sucesso S.A. interpuseram recursos de reconsideração, que, por meio do Acórdão 1.673/2017-Plenário, não foram providos pelo Tribunal. Em face dessa deliberação, foram opostos embargos de declaração, que, por meio do Acórdão 528/2020-Plenário, foram rejeitados.



4. Por meio do Acórdão 1.113/2021-Plenário (peça 174), o Acórdão 528/2020-Plenário e o Acórdão 1.673/2017-Plenário tiveram sua nulidade declarada tão somente para a Construtora Sucesso S.A. Por sua vez, os presentes embargos opostos por José Orlando Sá de Araújo foram conhecidos e sobrestados até o novo julgamento do recurso de reconsideração interposto pela Construtora Sucesso S/A em face do Acórdão 1.464/2013-Plenário.
5. O recurso de reconsideração interposto pela Construtora Sucesso S/A foi novamente apreciado pelo Tribunal que, por meio do Acórdão 1.206/2023-Plenário (peça 202), reconheceu a ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU tão somente em relação à Construtora Sucesso S.A. e levantou o sobrestamento dos presentes embargos.
6. Diante disso, nesta etapa processual, apreciam-se embargos de declaração opostos por José Orlando Sá de Araújo (peça 154) em face do Acórdão 528/2020-Plenário (peça 138), que conheceu e rejeitou os embargos de declaração opostos ao Acórdão 1.673/2017-Plenário (peça 113).
7. O embargante alega a existência de omissões no Acórdão 528/2020-Plenário, argumentando, em suma, que:
 - i) não houve análise dos danos decorrentes das chuvas extraordinárias, agravados pela ocorrência de chuvas ordinárias durante a execução do contrato, ocasionando perda de produtividade;
 - ii) deixou-se de considerar a questão emergencial da obra executada que, de acordo com a embargante, atrairia a aplicação do redutor de produtividade, nos moldes do decidido pelo TCU no Acórdão 490/2005-TCU-Plenário;
 - iii) não foi considerado que, à época dos fatos, o normativo aplicável às obras emergenciais era a Norma CA/DNER 264/91, o Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro) não previa custos de obras de restauração especificamente e a obrigatoriedade de sua utilização só teria ocorrido com a superveniência dos Acórdãos 267/2003-TCU-Plenário e 1.564/2003-TCU-Plenário;
 - iv) existe contradição entre o entendimento da unidade técnica alinhado com a proposta contida na Declaração de Voto da ministra redatora em relação à impossibilidade de retroagir preços de sistema mais moderno e, ao mesmo tempo, admitir a aplicação do Sicro para apurar preços, em detrimento da CA/DNER 264/91, vigente à época;
 - v) não teria sido realizada análise acerca da coisa julgada judicial, considerando-se que o TCU teria deixado de examinar decisão do TRF1 (ação civil pública por ato de improbidade 2001.37.00.002993-0), com trânsito em julgado; e
 - vi) não foi analisada a ocorrência da prescrição.
8. Ao fim, requer que os embargos sejam integralmente recebidos com efeitos infringentes para reformar o acórdão embargado, de modo que seja dado provimento ao recurso de revisão anteriormente interposto.
9. Registro que os presentes embargos já foram conhecidos por meio do Acórdão 1.113/2021-Plenário, tendo em vista o atendimento aos requisitos de admissibilidade constantes do art. 34 da Lei 8.443/1992.
10. No mérito, contudo, não existem os alegados vícios na decisão impugnada.
11. De início, importa registrar que as eventuais omissões trazidas pelo ora embargante não foram apresentadas quando da oposição de embargos de declaração em face do Acórdão



1.673/2017-Plenário, consistindo, assim, em novos argumentos, o que contraria a jurisprudência consolidada desta Corte no sentido de que “é vedado o manejo de embargos de declaração para promover o exame de novos argumentos não discutidos na decisão embargada”, a exemplo dos Acórdãos 1.265/2019-Plenário, 4.675/2017-1ª Câmara; 632/2014-Plenário e 7.123/2020-1ª Câmara.

12. De todo modo, os argumentos trazidos pelo embargante foram analisados pela unidade técnica ao examinar os embargos de declaração opostos pela Construtora Sucesso S.A. em face da mesma decisão ora embargada (peça 171, itens 44 a 68), concluindo pela inexistência das alegadas omissões, conforme detalhado no relatório que compõe esta apreciação.
13. Quanto à alegada ocorrência da prescrição, importa destacar que a AudRecursos realizou o adequado exame desse ponto (peça 199), em atendimento ao despacho do Ministro Vital do Rêgo (peça 198), como subsídio à análise do recurso de reconsideração interposto pela Construtora Sucesso S.A. contra o Acórdão 1.464/2013-Plenário, concluindo pela não ocorrência da prescrição.
14. No caso concreto, considerando que o termo inicial do prazo prescricional é a data do protocolo da representação realizada pelo Ministério Público Federal, 4/4/2001 (peça 1, p. 3-6), e os eventos interruptivos descritos na manifestação da AudRecursos (peça 199), de fato, não houve transcurso do prazo de cinco anos entre os eventos processuais. Do mesmo modo, os intervalos entre os atos processuais, tanto na fase externa quanto na interna, foram inferiores a três anos, de forma que não ocorreu a prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022.
15. Convém ressaltar que, por meio do Acórdão 1.206/2023-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), foi reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no presente caso exclusivamente em relação à Construtora Sucesso S.A., uma vez o Acórdão 1.113/2021-Plenário (peça 174) declarou a nulidade dos Acórdãos 528/2020 e 1.673/2017, ambos do Plenário, tão somente em relação a ela.
16. Assim, como os aludidos acórdãos permaneceram válidos em relação ao ora embargante, devem, portanto, continuar válidos para fins do estabelecimento dos marcos interruptivos da prescrição punitiva e ressarcitória desta Corte em relação a esse responsável, o que leva à conclusão da não ocorrência da prescrição no presente caso.
17. Por fim, registro que, além de não ter evidenciado as alegadas omissões no acórdão embargado, o ora embargante tentou promover, por mero inconformismo com o desfecho alcançado, a indevida rediscussão de mérito do feito pela estreita via destes embargos de declaração, a despeito de não servirem como a via adequada para essa finalidade, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.062/2015, 2.635/2015 e 294/2016, todos do Plenário.
18. Assim, cabe conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los.
19. Por fim, alerta ainda que novos embargos com intuito protelatório, na tentativa de rediscutir o mérito, não serão conhecidos, e que, conforme a jurisprudência deste Tribunal, não suspenderão a consumação do trânsito em julgado da deliberação original (Acórdão 6.103/2017-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz; e 4.546/2010-1ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes).

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 12 de março de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 524/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.712/2006-8
- 1.1. Apenso: 004.034/2001-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Embargos de Declaração)
3. Embargante: José Orlando Sá de Araújo (088.866.953-49)
4. Unidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado do Maranhão (Dnit/MA)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: André Guimarães Cantarino (OAB/MG 116.021) e outros, representando José Orlando Sá de Araújo

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração, opostos por José Orlando Sá de Araújo em face do Acórdão 528/2020-Plenário, que conheceu e rejeitou embargos de declaração opostos por ele em face do Acórdão 1.673/2017-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. comunicar esta decisão ao embargante, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que o fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico: www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0524-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
- 13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 036.507/2019-9 [Aposos: TC 001.004/2022-0, TC 001.003/2022-4]

Natureza: Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)

Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)

Responsável: Natã Garcia Hora (014.417.225-99)

Representação legal: Eduardo Mota de Macedo (17206/OAB-BA), representando Natã Garcia Hora

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DNOCS. TERMO DE COMPROMISSO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. ADEQUADA CARACTERIZAÇÃO DO PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO E DA REPROVABILIDADE DA CONDUTA DO RESPONSÁVEL. NÃO COMPROVAÇÃO DO BOM E REGULAR EMPREGO DOS RECURSOS OBJETO DAS CONTAS. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Natã Garcia Hora, ex-prefeito de Wagner/BA (gestão 2013-2016), contra o Acórdão 8.992/2020-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 10.965/2021 do mesmo colegiado.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento. Transcrevo o parecer da unidade técnica (peça 168-169):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peças 105 a 141 e 167) interposto por Natã Garcia Hora, Prefeito de Wagner, Estado da Bahia, entre 2013 e 2016, contra o Acórdão 8992/2020-TCU-Segunda Câmara (peça 36), mantido pelo Acórdão 10965/2021 do mesmo colegiado (peça 70).

1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão objurgada:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. anotar a revelia de Natã Garcia Hora, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992;

9.2. julgar irregulares as contas de Natã Garcia Hora, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, ‘a’, ‘b’ e ‘c’, 19, **caput**, 23, III, da Lei n.º 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do correspondente débito, com a atualização monetária e os juros de mora calculados desde a data informada até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, ‘a’, do RITCU, o recolhimento da dívida em favor do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, na forma da legislação em vigor, sob as seguintes condições:



Data da Ocorrência:	Valor (em R\$):
12/4/2016	153.000,00

9.3. aplicar em desfavor de Natã Garcia Hora a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992, sob o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, III, 'a', do RITCU, o recolhimento da referida dívida ao Tesouro Nacional, com a devida atualização monetária, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, nos termos do art. 28, II, da Lei n.º 8.443, de 1992, diante do não atendimento à notificação; e

9.6. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n.º 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Preambularmente, faz-se breve memorial dos fatos restrito aos de interesse para o exame do recurso.

3. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) instaurou esta tomada de contas especial desfavor de Natã Garcia Hora, Prefeito de Wagner, Estado da Bahia, entre 2013 e 2016, ante a sua omissão no dever de prestar contas do emprego de R\$ 382.500,00 repassados para a execução do objeto do ajuste celebrado com o Município por meio do Termo de Compromisso 126/2013 para a construção de três sistemas coletivos de abastecimento de água no âmbito do Programa denominado de 'Água Para Todos'.

4. O ajuste vigeu de 28/10/2013 a 9/12/2018. Repassaram-se somente R\$ 153.000,00 em 12/4/2016 para a execução do objeto pactuado.

5. No relatório trazido à peça 19, o tomador de contas responsabilizou o mencionado pela causação de dano ao erário no valor original de R\$ 153.000,00.

6. Na esfera desta Tribunal, a Secex-TCE verificou que o sucessor do responsável tomou as providências judiciais cabíveis. Por isso, nos termos da Súmula 230 do TCU, promoveu a citação e a audiência do responsável para que aduzisse suas alegações defensórias ante a imputação de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados e do não cumprimento do prazo estipulado para a apresentação da prestação de contas.

7. Validamente, citado, o responsável silenciou, com o que ele se fez revel e se deu prosseguimento ao impulsionamento do processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.112/1992.

8. Instruído o processo, a Corte se debruçou sobre os elementos de convencimento formulados e reputou que Natã Garcia Hora:

a) não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos federais referidos;

b) omitiu-se no seu dever de apresentar a prestação de contas de tais recursos;

c) não disponibilizou a seu sucessor os documentos comprobatórios do efetivo dispêndio dos recursos na execução do objeto pactuado, o que impediu o estabelecimento do nexo de causalidade entre estes e as despesas realizadas.

9. À luz do entendimento acerca da aplicação instituto da prescrição em processos de controle administrativo então prevalente, a saber o exarado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, a Corte reputou não prescritas as pretensões do Estado ao ressarcimento do erário e à punição do responsável porque menos de dez anos mediaram entre a ordem para a citação no âmbito do TCU, em 13/4/2020 (peça 27) e a data fatal para a prestação de contas final do aludido ajuste, em 7/2/2019 (peça 1).

10. Daí as deliberações consignadas no dispositivo da decisão reproduzido no subitem 1.1 desta instrução.

11. O responsável interpôs da decisão recurso de reconsideração e a Corte lhe negou provimento mediante o Acórdão 10965-TCU-Segunda Câmara (peça 70), proferido em 24/8/2021.

12. Diante disso, vem ele interpor o recurso ora examinado.

ADMISSIBILIDADE

13. Perfilha-se o exame de admissibilidade juntado à peça 142, acolhido pelo relator do recurso, Ministro Jorge Oliveira (peça 145), em que se propõe conhecer do recurso sem efeito suspensivo.

EXAME POR DEVER DE OFÍCIO DA EVENTUAL OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES AO RESSARCIMENTO DO ERÁRIO PELO ORA RECORRENTE E À SUA PUNIÇÃO

14. Da não ocorrência de prescrição das pretensões do Estado ao ressarcimento do erário pelo ora recorrente e à sua punição mediante aplicação de multa

14.1. Considerando que no julgamento impugnado a Corte aplicou ao caso concreto o então prevalente entendimento acerca do instituto da prescrição em processo de controle administrativo emanado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, Relator o Ministro Benjamin Zymler, faz-se a seguir o exame de ofício da eventual ocorrência de prescrições das pretensões do Estado à sua condenação a ressarcir o erário e à sua punição mediante aplicação de multa à luz da Resolução TCU 344/2022, também em observância ao art. 10 desta. No item 19 desta instrução se cuidará de exame da prescrição da pretensão do Estado à ressarcimento do erário pelo Município, até este momento não incluído como responsável nestas contas especiais reabertas.

i) Dos prazos prescricionais

14.2. Dispõem o art. 1º, **caput**, da Lei 9.873/1999 e o art. 2º da Resolução TCU 344/2022 que prescrevem em cinco anos as pretensões do Estado à condenação de administrador de recursos públicos que tenha causado prejuízo ao erário a ressarcir-lo e à punição de quem tenha incorrido em conduta reprovável prevista na Lei 8.443/1992. Não se trouxe aos autos notícia de recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, razão por que não se aplica o prazo prescricional previsto na lei penal (cf. art. 3º da Resolução TCU 344/2022).

15. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, e do artigo 8º da Resolução TCU 344/2022, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos aguardando julgamento ou despacho.

ii) Dos termos iniciais das contagens dos prazos prescricionais

15.1. Em regra, o prazo prescricional quinquenal objeto do art. 1º, **caput**, da Lei 9.873/1999 deve ter a sua contagem iniciada no momento em que se caracterizar a possibilidade de o Estado persecutor praticar as ações de controle que lhe compete mediante o conhecimento da ocorrência potencialmente causadora de prejuízo ao erário ou meramente consistente em conduta suscetível de punição. Tal possibilidade é implicadora da exigibilidade da prática célere pelo Estado das ações persecutórias que lhe incumbe no procedimento de controle, quer em sua fase interna quer em sua fase externa.

15.2. No entanto, ante a previsão normativa de prestação de contas dos recursos objeto do procedimento de controle administrativo, a possibilidade jurídica de o Estado praticar atos processuais persecutórios passa a ter lugar, independentemente da prática anterior de ato inequivocamente apuratório dos fatos, no momento em que se caracterizar a omissão no dever de apresentar a prestação de contas ou no momento em que se der cabo da apresentação, conforme o caso, situações fáticas atraentes dos incisos I e II, respectivamente, do art. 4º da referida resolução. Não importa se anteriormente o Estado-persecutor houver tomado conhecimento da ocorrência por força de denúncia, representação ou medida apuratória dos fatos promovida no próprio órgão ou entidade da Administração Pública em que ocorrer a irregularidade, no controle interno ou no âmbito do TCU. Esse entendimento se coaduna com os trechos a seguir reproduzidos dos votos da lavra dos Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, nessa ordem, fundadores da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 636.886, considerada como referência no preâmbulo da mencionada resolução:

[...] não sendo prestadas as contas, sequer o prazo decadencial (prescricional punitivo) se inicia, por se tratar de descumprimento de obrigação constitucional. Assim, enquanto persistir o ato omissivo inconstitucional, a fiscalização poderá ocorrer independentemente do tempo transcorrido entre a prática do ato ilícito e o início da fiscalização.

[...] há prazo decadencial (prescricional punitivo, nos termos da lei) quinquenal entre a data da prestação de contas e o início da fase preliminar de tomada de contas especial (citação ou notificação do interessado ou responsável pela prestação de contas na fase preliminar de tomada de contas pelos órgãos internos ou externos), com a observância de causas de interrupção (retificação da prestação de contas pelo responsável) e de suspensão (enquanto durar a fiscalização preliminar realizada pelo controle interno do Ente Público, diante da inexistência de inércia estatal na averiguação do fato). Pela obviedade, em se tratando de ato de fiscalização prévia (controle externo preventivo), sequer existe a inércia estatal a justificar o início de qualquer decurso de tempo.

15.3. Fundada a decisão vergastada em omissão no dever de prestar contas, o termo inicial da contagem do prazo prescricional quinquenal se constitui na data subsequente à de expiração do prazo para a apresentação da prestação de contas (cf. art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022).

15.4. No caso concreto, o termo de compromisso do ajuste, trazido à peça 1, prevê na sua cláusula segunda, inciso XVII, parte final, somente a apresentação prestação de contas final 'no prazo de 60 (sessenta dias), a partir da data do termo de aceitação da obra'. Quer dizer, não estabelece prazo para a prestação de contas contado a partir do término da vigência do convênio. Diante disso, entende-se que cabe considerar a data subsequente à de término da vigência do convênio o termo inicial aquela em que se caracterizou a omissão no dever de prestar contas dos recursos objeto destas contas (cf. subitem 15.2 desta instrução); consequentemente, data de início da contagem do prazo prescricional ordinário.

15.5. Por seu turno, o termo inicial da contagem do prazo prescricional trienal previsto no art. 1o, § 1o, da Lei 9.873/1999 se constitui no primeiro fato interruptivo da contagem do prazo quinquenal mencionado anteriormente, consoante o disposto no art. 8º, § 3º, da Resolução-TCU 344/2022, com a sua redação dada pela Resolução-TCU 367/2024;

iii) Cronologia dos fatos iniciadores, interruptivo e finalizador das contagens dos prazos prescricionais

15.6. Verifica se que entre os marcos temporais relacionados cronologicamente nas alíneas seguintes [i] menos de cinco anos mediarão entre os discriminados nas alíneas 'a', 'b', e 'c' – nesta ordem: iniciador, interruptivo e finalizador da contagem do prazo prescricional previsto no art. 1o, **caput**, da Lei 9.873/1999, e no art. 2o, **caput**, da Resolução TCU 344/2022 –, e [ii] menos de três anos mediarão entre os discriminados nas alíneas 'b' e 'c' – iniciador e finalizador da contagem do prazo relativo à prescrição intercorrente previsto no art. 1o, § 1o, do mesmo diploma legal e art. 8o da mesma resolução:

a) 10/12/2018, data subsequente à de expiração do prazo para a apresentação da prestação de contas, 9/12/2018. Portanto, termo inicial da contagem do prazo prescricional (cf. subitens 15.1 a 15.4 desta instrução);

b) 27/6/2019, data da última dentre as quatro subscrições do relatório de tomada de contas especial (peça 19). A emissão desse relatório se constitui em fato interruptivo da contagem do prazo prescricional quinquenal mencionado por consistente em ato inequívoco de apuração dos fatos objeto do procedimento de controle administrativo (cf. art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022). Tendo sido o primeiro fato interruptivo da contagem desse prazo, constitui-se também no termo inicial da contagem do prazo prescricional trienal referido, como dispões o art. 8º, § 3º, da Resolução-TCU 344/2022, com a sua redação dada pela Resolução-TCU 367/2024;

c) 25/8/2020, prolação da decisão objurgada (peça 36).

15.7. Conclui-se que à luz da Resolução TCU 344/2022 não tiveram lugar as prescrições das pretensões do Estado à condenação do ora recorrente a ressarcir o erário e à sua punição mediante aplicação de multa.

MÉRITO

16. Delimitação

16.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir se, tal como alegado:

a) é descabida a responsabilização do ora recorrente porque não houve desvio de finalidade, mas antes de objeto, e se repassaram os recursos pecuniários objeto destas contas especiais para conta bancária cujo titular é o Município do Wagner, de modo que este daqueles se beneficiou (nesta instrução, item 17);

b) é descabida a responsabilização do ora recorrente porque ele não incorreu em improbidade administrativa (*ibid.*, item 18).

16.2. Relativamente ao estado do processo, cuja fase instrutória se reiniciou mediante a interposição do recurso, verdadeiramente uma ação autônoma de impugnação, é de perquirir se cabe incluir como responsável o Município de Wagner-BA por ter-se beneficiado dos recursos alegadamente repassados para conta bancária de sua titularidade (*ibid.*, item 19).

17. Da acertada responsabilização do ora recorrente e do cabimento da citação do Município de Wagner

17.1. À peça 105, p. 3-6 e 10-11, o recorrente sustenta que é descabida a sua responsabilização, tendo-se em mente os princípios jurídicos da proporcionalidade e da razoabilidade, porque 'o ente público se beneficiou das transferências realizadas pelos seus agentes, hipótese em que atrai a responsabilização direta do município'.

17.2. A 'três únicas movimentações, efetivas, para retirada de recursos' da conta bancária específica para a movimentação dos recursos discriminadas no extrato bancário trazido à peça 8 somariam R\$ 153.000,00 e haveriam sido as seguintes, todas consistentes em transferência online para a 'conta nº 10.538-4, do mesmo



banco e agência', cujo titular é o Município de Wagner: R\$ 80.000,00 em 6/9/2016, R\$ 43.000,00 em 6/9/2016 e R\$ 30.000,00 em 8/9/2016.

17.3. Isso porque no dia 6/9/2017 teriam sido feitos crédito e débito na conta bancária específica mencionada no valor de R\$100.000,00.

17.4. Depois de transferidos para a referida conta bancária do Município, os R\$ 153.000,00 teriam sido 'utilizado[s] para o pagamento de folha de pessoal e outras despesas de competência do ente federado', como fariam ver os extratos bancários e processos de pagamentos anexados ao instrumento de recurso juntados às peças 106 a 112 e 113 a 137, respectivamente.

17.5. Conquanto transferidos tais recursos 'para outra conta do município, em finalidade diversa daquela previamente pactuada, as transferências de recursos [teriam tido lugar] em benefício do ente federado'.

17.6. Haveria desvio de finalidade somente 'quando se executa[m] ações diferentes das previstas no plano de trabalho e em diferentes áreas de governo'. Por exemplo, como teria decidido o Tribunal no Acórdão 1584/2015-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, se se adquire uma ambulância com recursos repassados para a aquisição de ônibus escolar.

17.7. Iria ao encontro desse entendimento a vigente Decisão Normativa TCU nº 57/2004:

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 57/2004

Art. 1º Nos processos de Tomadas de Contas Especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

Art. 2º Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.

Art. 3º Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.

17.8. Diante do alegado fato de que se aplicaram 'de forma incontestes' os recursos objeto destas contas 'em benefício do ente federado', descaberia condenar o ora recorrente a ressarcir o erário porque ele não teria se beneficiado com a aplicação irregular dos recursos.

17.9. Haveria a intenção de promover a 'restituição dos valores às contas específicas dos programas', o que não teria sido possível em razão do 'impacto da queda do FPM em 2016'.

17.10. Em razão do até aqui exposto, caberia imputar o débito ao Município de Wagner por falta no autos de 'elementos que permitam sequer confirmar a efetiva ocorrência de dano ao erário'.

17.11. Nesse sentido seriam as decisões deste Tribunal de ementas infratranscritas proferidos em julgamentos em que se teria cuidado de 'situaç[ões] fática[s] muito semelhante[s] à presente, envolvendo, justamente, o desvio de finalidade de verbas vinculadas para outra finalidade também pública', conforme se depreenderia dos julgados cujos sumários se transcrevem a seguir:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DESVIO DE FINALIDADE EM BENEFÍCIO DO MUNICÍPIO. DÉBITO IMPUTADO À MUNICIPALIDADE. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. NEGADO PROVIMENTO. 1. É do município a responsabilidade pelo ressarcimento dos recursos federais que, embora tenham sido aplicados com desvio de finalidade, tenham beneficiado a municipalidade. (Acórdão nº 732/2007 – TCU - Segunda Câmara, Relator, Min. Ubiratan Aguiar) [grifos do recorrente]

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE FINALIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM BENEFÍCIO DO ENTE FEDERADO. CITAÇÃO. REVELIA DO EX-PREFEITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TCU. ALEGAÇÕES DE DEFESA DO MUNICÍPIO MORRO REUTER REJEITADAS. NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA O MUNICÍPIO RECOLHER DÉBITO APURADO. CIÊNCIA. (Acórdão nº1697/2021 – TCU - Segunda Câmara, Relator, Min. Aroldo Cedraz) [grifos do recorrente]

Análise

17.12. O recorrente carece de razão no que tange à sua responsabilidade. É possível que tenha razão quanto à responsabilidade do Município, questão de que se cuidará no item 19 desta instrução.

17.13. Incumbe a quem administre recursos pecuniários públicos produzir prova do seu emprego bom e regular. Para tanto, não basta provar o atingimento dos fins almejados pela entidade repassadora dos

recursos. Há também que produzir prova do nexo de causalidade entre os recursos pecuniários a serem empregados e as respectivas despesas registradas em documentos porque não se pode descartar a possibilidade de que estas tenham sido realizadas com recursos outros. Noutras palavras, há que comprovar a boa e regular execução tanto física como financeira do objeto do convênio.

17.14. Daí a obrigatoriedade de que se tenha por provado o aludido nexo mediante a correspondência entre o número e o valor de cada lançamento assinalado nos extratos da conta bancária específica para a movimentação dos recursos repassados, consentâneo com os respectivos número e valor do documento relativo ao lançamento (cheque ou ordem bancária), a correspondente nota fiscal ou outro comprovante de liquidação do pagamento. A falta de um desses elementos comprobatórios, impede o estabelecimento do nexo de causalidade mencionado e, por conseguinte, a comprovação da realização regular da despesa em aquisição de bem ou serviço mediante o emprego dos recursos pecuniários repassados – e não mediante emprego doutros recursos.

17.15. Não obstante, esta Corte entende que a não utilização da conta específica de ajuste não constitui, por si só, fator impeditivo do reconhecimento do nexo de causalidade entre os recursos objeto das contas especiais e as despesas realizadas, desde que o conjunto probatório existente nos autos permita que se faça a correlação necessária para a caracterização do nexo. Nesse sentido, por exemplo, o Acórdão 2.036/2023-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, em cujo julgamento se considerou também que:

a) como exarado na fundamentação do Acórdão 3.327/2019 TCU Primeira Câmara, relatado pelo Ministro Vital do Rego, é mister a existência nos autos provas da regular execução das despesas;

b) não constavam dos autos meios de prova da regular execução das despesas;

c) o relatório sobre a execução do objeto e a conciliação bancária apresentados naquele processo são autodeclaratórios e não servem para demonstrar o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados por força de termo de parceria porque não se apresentaram documentos comprobatórios das realizações das despesas.

17.16. Por isso, caberia ter empregados os recursos objeto destas contas, e, portanto, acolher o argumento recursal, se os documentos anexados ao instrumento de impugnação se prestassem para estabelecer nexo de causalidade entre [i] os recursos transferidos da conta bancária específica do ajuste para conta bancária do Município e [ii] despesas comprovadamente realizadas na execução do objeto do ajuste.

17.17. Não é o que se vê no caso concreto.

17.18. Mediante a confrontação do extrato bancário anexado ao instrumento e juntado à peça 106, p. 1, com o juntado à peça 8 se verifica a correspondência entre as datas e os valores dos débitos constantes do último e créditos de mesmas datas e valores registrados no primeiro. Disso se infere que possivelmente corresponde à verdade dos fatos a afirmação de que houve as alegadas transferências da conta específica para a movimentação dos recursos para conta bancária cujo titular é o Município de Wagner. Somente comprovantes das transferências discriminadas no extrato trazido à peça 8 de que constem os dados da conta bancária de destino se prestariam de prova cabal do afirmado.

17.19. No que toca à responsabilidade do ora recorrente, é desnecessário promover comunicação de diligência ao Banco do Brasil S.A. para obter os comprovantes de transferência mencionados no parágrafo anterior em razão do exposto adiante.

17.20. De acordo com a alegação e com os anexos ao instrumento de recurso, empregaram-se os recursos pecuniários objeto destas contas transferidos para conta bancária da Prefeitura Municipal em ‘pagamento de folha de pessoal e outras despesas de competência do ente federado’. É o que se verifica do exame dos ‘processos de pagamento’ anexados ao instrumento de recurso e juntados às peças 113 a 137, cujos objetos se discriminam no quadro a seguir:

Objeto do pagamento conforme documento anexo ao instrumento de recurso	Localização nos autos de fotocópia do respectivo anexo
Combustível para ‘retroescavadeira, patrol pá carregadeira’ pertencentes ao Município.	Peças 126 e 134.
Combustível e ‘agente redutor’ para ‘pá carregadeira, caçamba e carro pipa’ pertencentes ao Município.	Peças 127, 131 e 132
Salários-família de servidores relativos a agosto de agosto de 2016.	Peças 113 e 115.

Salários de servidores relativos a agosto de 2016.	Peças 116 a 125.
Contribuição social descontada de servidores relativas a outubro a dezembro de 2014 e março a abril de 2015.	Peças 128 e 129.
Serviços consistentes em ‘pequenos reparos e pintura’ em praça sita no Município.	Peça 130.
Combustível para ‘veículos que servem à Secretaria Municipal de Administração’.	Peça 133.
Materiais esportivos ‘a serem distribuídos para apoio do Esporte amador do Município’.	Peça 135.
Materiais elétricos diversos ‘para o setor de iluminação pública do Município’.	Peças 136 e 137.

17.21. Os dois primeiros objetos de pagamento discriminados no quadro acima somente poderiam ser relacionados essa área se o recorrente tivesse comprovado que se empregou o volume de combustível adquirido no funcionamento das máquinas ali referidas para a execução de obras de saneamento, o que não se pode inferir do exame dos respectivos documentos (peças 126 a 134, 127, 131 e 132), de que não constam registro de obras específicas para que os tanques de combustível das máquinas teriam sido abastecidos. Equivale a dizer que o volume de combustível objeto das aquisições registradas nos documentos ora trazidos aos autos pode ter sido empregado para funcionamento das máquinas ali mencionadas em obras de áreas de governo diversas da de Saneamento.

17.22. Daí que se se considerar apenas para argumentar a alegação correspondente à verdade dos fatos, haverá que concluir pela ocorrência de desvio de finalidade dos recursos objeto destas contas especiais em face dos seguintes fatos processuais:

a) não apresentação pelo recorrente de meios de prova do emprego dos volumes de combustível relativos aos dois primeiros objetos de pagamento listados no quadro elaborado no subitem 17.20 desta instrução na área de governo consistente em Saneamento;

b) apresentação pelo próprio recorrente de meios de prova cabal do emprego dos demais objetos de pagamento listados no quadro elaborado no subitem 17.20 desta instrução em áreas de governo distintas da de Saneamento.

17.23. Diante disso, conclui-se que é acertada a responsabilização do ora recorrente independentemente da obtenção de meios de prova de que tiveram lugar as alegadas transferências para conta bancária específica do Município.

17.24. No item 19 desta instrução se faz análise quanto à possível responsabilização solidária do Município pelo recebimento indevido desses recursos.

17.25. Afigura-se que o recorrente interpretou equivocadamente o entendimento da Corte emanado no por ele invocado Acórdão 1584/2015-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo. Transcreve-se o trecho daquela decisão não interpretado corretamente pelo impugnante, com acréscimos entre colchetes no segundo parágrafo reproduzido para fazer ainda mais claro o entendimento da sua redação:

Relatório

Cuida-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor de José Valter de Azevedo, prefeito de Ibateguara/AL, no período de 2001 a 2004, em razão de irregularidades na aplicação de recursos do Piso de Atenção Básica (PAB), parte fixa, e do Programa de Saúde da Família (PSF), nos exercícios de 2003 e 2004, conforme Relatório de Demandas Especiais (RDE) 00190.003707/2003-39, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI).

[...]

21.10. Cabe, agora, analisar se o que ocorreu foi o desvio de finalidade ou desvio de objeto, e se há outros excludentes da responsabilidade do ente público. O desvio de finalidade é considerado quando se executa ações diferentes das previstas no plano de trabalho e em diferentes áreas de governo. Um exemplo comum [de desvio de finalidade] é o repasse de recursos para a compra de um ônibus escolar, mas o município adquire uma ambulância. Já na caracterização do desvio de objeto, as ações também são diferentes do plano de trabalho, mas na mesma área de governo.

21.11. No presente caso, data vênua da posição adotada pela SFCI e na instrução preambular desta Unidade, verifica-se que os recursos previstos para o PAB foram aplicados em ações de saúde, caracterizando a ocorrência de desvio de objeto e não desvio de finalidade. Na tabela constante do item 3.2.1 acima há uma relação de despesas com alimentação de profissionais, pagamento de plantões, materiais cirúrgicos e contas telefônicas da Secretaria Municipal de Saúde. Não se verificam despesas significativas fora da área de saúde. [grifou-se]

17.26. Dito de outro modo, o entendimento transcrito reto é o emprego de recursos na execução de ações distintas das previstas no plano de trabalho se categorizam como desvio de objeto ou desvio de finalidade conforme sejam relativas, respectivamente, a área de governo consistente ou não na mesma área a que se relacionam as ações previstas no plano de trabalho. Ali, diversamente do que entendeu o recorrente, a Corte categorizou como:

a) desvio de finalidade a situação fática da hipótese correspondente ao exemplo ali dado, visto que um ônibus escolar se relaciona à área de governo da Educação e uma ambulância de relaciona à área de governo da Saúde, diversa daquela;

b) desvio de objeto a situação fática havida no caso concreto ali examinado, dado que se empregaram em ações de Saúde recursos repassados para serem empregados nessa mesma área, mas precisamente no Piso de Atenção Básica, mecanismo do Sistema Único de Saúde, e no Programa de Saúde da Família.

17.27. No caso concreto sob apreciação neste procedimento de controle administrativo, caracteriza-se o desvio de finalidade porque os objetos de pagamento dos processos discriminados no quadro elaborado no subitem 17.20 desta instrução, excetuados os dois primeiros, claramente não se relacionam à área de governo de Saneamento.

18. Da juridicidade do julgamento no sentido da irregularidade de contas não fundado faticamente em conduta de má fé ou dolosa

18.1. À peça 105, p. 6-11, o recorrente sustenta tacitamente que caberia excluir sua responsabilidade porque não praticou ato de improbidade administrativa.

18.2. Os tribunais brasileiros viriam entendendo que 'não há [...] improbidade administrativa quando o gestor usa verbas vinculadas para outra finalidade que seja também pública', tal como se daria no caso concreto.

18.3. Nesse sentido, o recorrente invoca a decisão do Tribunal Federal da 5ª. Região cuja ementa assim transcreve:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX- PREFEITO. APLICAÇÃO DE VERBAS REPASSADAS PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA CONSTRUÇÃO DE POSTO DE SAÚDE EM PAGAMENTO DE SERVIDORES MUNICIPAIS. NÃO CONFIGURAÇÃO DO TIPO PREVISTO NO ART. 10, XI, DA LEI N. 8.429/92. AUSÊNCIA DO DOLO DE CAUSAR PREJUÍZO AO ERÁRIO. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. ABSOLVIÇÃO. APELAÇÃO PROVIDA.

1. Apelação desafiada por JOÃO MARCOS PEREIRA em face da Sentença que, em sede de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, julgou parcialmente procedente o pedido inaugural para condená-lo à suspensão de direitos políticos por 4 (quatro) anos e pagamento de multa civil no valor de 3 (três) vezes a remuneração recebida pelo Réu à época do ato (setembro de 2016), em razão de haver desviado verbas repassadas pelo Ministério da Saúde ao Município de Caririçu/CE, do qual era Prefeito, no valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), e as utilizado em finalidade diversa da inicialmente prevista, qual seja, a construção de Posto de Saúde no Distrito de Primavera, tendo sido o ato enquadrado no art. 10, inciso XI, da Lei n. 8.429/1992.

2. Nas suas razões recursais, alega o Apelante, em síntese, não ter agido com dolo, pois a utilização da verba, apesar de irregular, teve finalidade Pública, por que utilizada para o pagamento da folha de pessoal, o que, em sua ótica, configuraria mera irregularidade.

3. É fato incontroverso ter o Município de Caririçu/CE, na gestão do Réu Apelante, feito uso das verbas acima descritas para o pagamento da folha de pessoal, quando ditos valores se destinavam à construção de Posto de Saúde. (Grifo no original)

4. Convém consignar, sobre a aplicabilidade da nova Lei de Improbidade, que o STF julgou o ARE 843.989 e, embora o Acórdão não tenha ainda sido concluído, a Tese já foi firmada e esclarece a questão de direito intertemporal acerca dos efeitos da Lei n. 14.230/2021, nestes termos: 'Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação, e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro

Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: '1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei'. Redigirá o acórdão o Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.8.2022.'

5. É fundamental destacar que o STF decidiu que a exigência de demonstração do elemento subjetivo dolo se mostra necessário inclusive nas Ações de Improbidade Administrativa ajuizadas antes da entrada em vigor da Lei n. 14.230/2021, visto que houve revogação expressa do texto legal anterior, que admitia a punição de atos ímprobos culposos.

6. Dentro dessa perspectiva, é possível inferir, quanto ao elemento subjetivo do dolo, à luz das alterações legislativas da LIA já citadas, que o STJ vem se manifestando no sentido de que a Lei n. 14.230/2021 'conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado' (STJ - REsp 1.913.638/MA, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022). (Grifo no original)

7. Com efeito, a nova disposição normativa passou a definir o conceito de dolo, para os fins a que se destina, como sendo 'a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente' (Lei n. 8.429/92, art. 1º, § 2º, introduzido pela Lei n. 14.203/2021). (Grifo no original)

8. Em suma, não basta que a conduta seja voluntária, é necessário, para caracterizar o ato de improbidade, demonstrar que o Agente queria alcançar o resultado ilícito descrito, promovendo o enriquecimento ilícito próprio ou de terceiros, mediante a prática voluntária daquelas condutas descritas na Lei de Improbidade.

9. Quanto ao ponto, verifica-se que a Sentença destoa do recente entendimento do STF, vez que não restou demonstrado o dolo do Réu em causar prejuízo ao Erário, necessário para a condenação pelo art. 10 da LIA.

10. Para o deslinde da questão, oportuno consignar o que dispõe o art. 10, XI, da Lei n. 8.429/92: Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) destaquei (...) XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; (...).

11. Cumpre registrar que não houve prova de enriquecimento ilícito (tanto que a condenação foi pelo art. 10, XI, da Lei n. 8.429/92 e não pelo art. 9º), mas foi reconhecida a prática de ato ímprobo consistente na aplicação irregular de Verba Pública.

12. Contudo, em condutas desse viés, o Pleno desta Corte vem entendendo que a utilização dos recursos federais, afastada do objeto do Convênio, mas aplicada em fins públicos, dentro do mesmo campo de atuação, não constitui ato ímprobo, mas mera irregularidade administrativa. (TRF5 - AR 0808319-15.2018.4.05.0000, julgado em 18/7/2020, Rel. Desembargador Federal Carlos Vinicius Calheiros Nobre, Magistrado Convocado). (Grifo no original)

13. No caso, não se cuidou de acusação de apropriação de valores, ou desvio de recursos para o atendimento de interesses próprios ou de terceiros, tampouco houve dano ao Erário - no que respeita especificamente aos valores movimentados para conta do Município e pagas aos servidores, já que as verbas foram utilizadas para outra finalidade Pública. (Grifo no original)

14. Há que se destacar ainda o fato de o Município, à época, passar por grandes dificuldades financeiras, de modo a concluir que os recursos referentes à construção da Unidade de Saúde eram os únicos em caixa,

ficando o Gestor diante de conflito entre a existência de recursos vinculados e de débitos de natureza alimentar (salarial). Não por outro motivo, o Juiz ponderou não ser possível ‘desconsiderar o contexto de dificuldade financeira e que a destinação dos valores originalmente transferidos para construção da unidade de saúde se deu para outra finalidade também pública’.

16. A improbidade é uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão (nocivo) do Agente, atuando com desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave (STJ - REsp 1.193.248/MG, 1ª Turma, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 24/4/2014). Assim, a conduta do Agente não pode ser considerada ímproba analisando-se a questão apenas do ponto de vista objetivo, o que iria gerar a responsabilidade objetiva. Desse modo, à mingua de elemento subjetivo da conduta do Réu, a absolvição é medida que se impõe. Apelação provida. (Grifo no original) (TRF5 - PROCESSO: 08004718120194058102, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL CID MARCONI GURGEL DE SOUZA, 3ª TURMA, JULGAMENTO: 07/02/2023)

Análise

18.4. A alegação não merece prosperar.

18.5. Como memoriado, o julgamento impugnado se fundou em omissão do ora recorrente no dever de prestar contas dos mencionados recursos repassados e da disso resultante não comprovação do bom e regular emprego destes.

18.6. Da leitura da ementa da decisão judicial invocada pelo ora recorrente, se vê que ali seu cuidou de possível subsunção da situação fática a hipótese diversa, a saber: ação ou omissão dolosa causadora de lesão ao erário prevista no infratranscrito **caput** do art. 10 da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), com sua redação dada pela Lei 14.230/2021:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...] [grifou-se]

18.7. A Lei 14.230/2021 não alterou os dispositivos de regência. Estipulou que são considerados atos de improbidade administrativa apenas as condutas dolosas tipificadas nos arts 9º, 10 e 11 e que somente se considera dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado, não bastando a voluntariedade do agente. Ademais, restou expressamente consignado na novel legislação que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

18.8. Daí que a condenação por ato de improbidade administrativa não prescinde da produção de provas de que tenha o responsável agido de maneira dolosa.

18.9. Não se menciona a conduta dolosa em nenhuma das ocorrências previstas no alíneas do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, motivadoras de julgamento no sentido da irregularidade das contas em processo de controle administrativo, de condenação do responsável a ressarcir o erário (cf. art. 23, inciso III, do mesmo diploma) e de sua punição mediante aplicação de multa (cf. art. 57 do mesmo diploma).

18.10. Neste processo de controle administrativo se cuida, diversamente, de responsabilização subjetiva do ora recorrente por prejuízo causado ao erário decorrente de conduta reprovável, dolosa ou culposa, que – diferentemente, do que se dá no processo judicial em ação civil de improbidade administrativa – independe da produção de prova cabal do prejuízo em face do ônus invertido que se lhe recai de produzir prova do não só regular, mas também bom emprego dos recursos públicos administrados ante o disposto no art. 70, parágrafo primeiro, da Constituição da República.

18.11. Vale lembrar que o juízo da conduta do agente público no emprego de recursos públicos federais pelo Tribunal de Contas da União não se cinge ao plano da sua conformidade com a legislação aplicável à situação fática sob análise. Ele se dá também no plano da conformidade com os princípios informadores da Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição da República, dentre esses os da moralidade administrativa e eficiência.

18.12. Compete ao Tribunal de Contas da União não somente a proteção do erário por danos diretos ou indiretos. Também lhe compete, ainda que não isoladamente, a guarda dos princípios da legalidade, da legitimidade, da moralidade e da economicidade (art. 37, cabeça, c/c os arts. 70 e 71 da Constituição Federal).

18.13. Princípios são normas imperativas, preceptivas e cogentes, que vinculam toda interpretação do ordenamento jurídico; ‘são o alfa e o ômega do ordenamento jurídico’ (Paulo Bonavides. Curso de Direito Constitucional - São Paulo, Malheiros, p. 258-261). São vistos, quando fundantes, como verdadeiro ‘direito constitucional supralegal positivado, que precede, em virtude de seu caráter incondicional, o direito



constitucional, que é apenas positivo' (Otto Bachof, Normas Constitucionais Inconstitucionais - Almedina, 1995, p. 63). Têm os princípios, portanto, densidade normativa própria. Desfrutam, pois, de autoaplicabilidade.

18.14. Nesse sentido, cumpre ao TCU perseguir o dinheiro público para que não seja, por qualquer um, objeto de uso não apenas desconforme com as normas aplicáveis, mas também ilegítimo.

18.15. O bom emprego dos recursos tem por pressuposto o atendimento do interesse público. É o que se infere do art. 70 da Constituição da República, mediante o qual se atribui ao Controle Externo o poder de empreender fiscalizações de entidades da Administração Pública Federal não apenas quanto à legalidade, mas também quanto à legitimidade e à economicidade da aplicação de recursos públicos federais.

18.16. Tal preceito é expresso no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, reproduzido no art. 66 de Decreto 93. 872, de 23 de dezembro de 1986, ambos recepcionados pela atual Lei Maior:

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

[grifou-se]

18.17. Vale dizer, não basta a regularidade da aplicação de recursos pecuniários sob os prismas formal. Importa que o emprego dos recursos públicos seja também adjetivável de bom, o que pressupõe a atendimento do interesse público.

18.18. Em contraposição ao que se dá Direito Civil, na esfera do Direito Administrativo, disciplina regedora do procedimento de controle administrativo em que se constitui o de tomada de contas especial, é ônus de quem figure no polo passivo da relação de controle administrativo produzir prova contrária à imputação de causação de prejuízo ao erário. Explica se.

18.19. Por força do citado art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, na hipótese de administrador de recursos públicos não lograr produzir prova do seu bom e regular emprego se presume tanto a ocorrência de prejuízo como a culpa do referido administrador pela causação deste.

18.20. A jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação boa e regular dos recursos que lhe foram confiados é pacífica (vide Acórdãos 974/2018-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, 511/2018-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, e 3875/2018-Primeira Câmara, Rel. Min. Vital do Rêgo).

18.21. A não comprovação da boa e regular aplicação desses recursos constituiu, assim, prova presuntiva da imputação fundadora do julgamento guerreado. Trata-se de prova presuntiva, na lição de Plácido e Silva lançada em sua obra Vocabulário Jurídico (28a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1124):

PROVA PRESUNTIVA. É a que se firma numa determinação legal, que se constitui em prova por determinação legal.

E, neste caso, salvo para tornar desfeita ou para a anular, o que cabe à parte contrária, quando se trata de presunção relativa, a menção da presunção legal dispensa o encargo da prova, desde que ela própria a produz.

18.22. Trata-se de presunção relativa, portanto suscetível de elisão mediante produção de prova em contrário – consistente em elementos de comprovação da aplicação dos recursos, ônus do seu gestor.

18.23. No caso concreto, como se demonstrou na análise empreendida nos subitens 17.18 a 17.26 desta instrução, o ora recorrente não produziu prova do bom e regular emprego dos recursos objeto destas contas especiais, que seria contrária à prova relativa produzida

EXAME INCIDENTAL

19. Do descabimento da inclusão do Município de Wagner como responsável

19.1. Deu-se a reabertura destas contas especiais o mediante a admissão deste recurso de revisão, verdadeiramente consistente em ação autônoma de impugnação, como é pacífico na jurisprudência desta Corte.

19.2. Dados os elementos de convencimento presentemente trazidos aos autos pelo recorrente, é possível que, tal como alegado, tenham sido transferidos os recursos objeto destas contas especiais para conta bancária cujo titular é o Município de Wagner, Estado da Bahia.

19.3. Poder-se-ia comprovar a veracidade da alegação mediante a promoção de medida saneadora consistente em comunicação de diligência endereçada ao Banco do Brasil S.A., na hipótese de a Unidade Técnica instrutiva, depois de instada a manifestar-se por determinação do Ministro-Relator, propor a inclusão do Município no polo passivo da relação de controle administrativo para responder pelo seu enriquecimento sem causa decorrente da transferência indevida mencionada.

19.4. Caberia fazer um juízo da conformidade da inclusão do município como corresponsável neste presente momento processual com os princípios da economia processual e da racionalidade administrativa, máxime considerando-se que essa medida causaria o atraso na constituição do título executivo extrajudicial e faria mister o refazimento de todo o trâmite processual desde a citação do Município para aduzir alegações defensórias contrárias à sua responsabilização solidária pelo prejuízo havido ao erário por haver recebido indevidamente os recursos objeto destas contas especiais.

19.5. Dá-se que é descabida a inclusão do Município por outra razão, a saber a prescrição da pretensão do Estado ao ressarcimento do erário pelo Município.

19.6. Em razão do exposto na parte final do subitem 19.1 retro, a admissão deste recurso dá origem a um novo processo de controle administrativo externo no concernente à incidência do instituto da prescrição, como estabelece o art. 9º da Resolução 344/2022-TCU. Disso se deflui que se incorporam a esse 'novo processo [...] no concernente ao instituto da prescrição' o termo inicial e os fatos administrativos interruptivos da contagem do prazo prescricional, visto que o instituto incide sobre o procedimento de controle administrativo como um todo, desde a sua fase inquisitiva impulsionada no âmbito do Órgão repassador dos recursos e do Controle Interno.

19.7. Reputa-se que no caso concreto houve a prescrição da pretensão do Estado a condenar o Município a ressarcir o erário porque os atos inequívocos de apuração do fato não constituem causa objetiva de interrupção da prescrição, de maneira que não atingem a pessoa física ou jurídica não responsabilizada à época de suas práticas.

19.8. Isso porque se anui ao entendimento emanado pelo Grupo de Trabalho constituído na forma da Ordem de Serviço Conjunta Segecex-Segepres-Conjur nº 1/2023, parcialmente infratranscrita com grifos, divulgada mediante o Memorando-Circular 13/2023 – Segecex, de 12/12/2023, de que é exigível de ato inequivocamente apuratório dos fatos relativos às contas para que se caracterize com fato administrativo interruptivo da contagem do prazo de prescrição a identificação dos responsáveis a quem se imputa a irregularidade apurada.

Entendimento 3

Interrupção da contagem do prazo prescricional – Art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 (qualquer ato inequívoco de apuração do fato)

Qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato objeto do processo constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional e atinge todos os responsáveis já identificados durante o procedimento da apuração realizado pelo TCU ou pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública que apurem a irregularidade.

A interrupção do prazo prescricional por ato inequívoco de apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar a prescrição.

Não são atos inequívocos de apuração aqueles que se destinarem a repetir atos anteriores e, portanto, não interrompem o prazo da prescrição principal.

Fundamentos

Legal:

Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso II.

Normativo:

Resolução TCU 344/2022, art. 5º, inciso II.

Precedentes do TCU:

Acórdãos 2219/2023-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus; 668/2023 TCU- Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 2643/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro- Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

Justificativas

O entendimento espelha o conteúdo dos artigos 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022 e 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 e de precedentes que estão sendo proferidos pelo TCU.

Destaca-se que não há hierarquia entre as causas interruptivas da prescrição previstas no rol do art. 5º da Resolução TCU 344/2022.

Pode, por exemplo, haver a interrupção do prazo prescricional por ato inequívoco de apuração do fato antes da notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável e vice-versa. Adota-se, assim, uma linha intermediária quanto à aceitação das causas interruptivas da prescrição.

Desta forma, para que ocorra a interrupção do prazo prescricional por ato inequívoco de apuração do fato exige-se somente que os responsáveis estejam identificados no processo, a despeito de não terem sido ainda



chamados a se defender perante o TCU e demais órgãos e entidades da Administração Pública que apurem a irregularidade.

Essa conclusão leva em consideração decisões do STF, conforme exemplos a seguir:

MS 37.705/STF

‘Quanto à ‘ocorrência de atos inequívocos que importem apuração dos fatos’ (art. 2º, II, da Lei 9.873/1999), destaco que somente é possível reconhecer-se tais eventos como marcos interruptivos prescricionais quando eles traduzirem medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada, e que, posteriormente, tornaram-se objeto da tomada de contas especial.

Partindo, pois, dessa premissa, constata-se que, em relação ao impetrante, os marcos anteriores ao prazo quinquenal não continham imputações individualmente descritas e, mais do que isso, coincidentes com o objeto da já mencionada TCE. Aliás, os dois primeiros sequer buscavam apurar diretamente a operação de aquisição da Bertin S/A, mas sim diversas operações ocorridas entre os anos de 2005 a 2014.’

(trecho extraído da decisão do relator, Ministro Ricardo Lewandowski).

MS 34841 AgR

‘Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). ALEGADA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

Agravo interno contra decisão em que concedi a segurança, para anular o Acórdão nº 2.294/2021 do TCU, e deferi o pleito liminar para suspender os efeitos do ato coator, até o trânsito julgado da presente decisão.

A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Precedentes: MS 32.201, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; MS 35.512 e 36.067, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

A interrupção da prescrição por ato inequívoco que importe apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício da pretensão punitiva. Considerando que tal identidade inexistia na hipótese, não detecto a presença de causas interruptivas da prescrição, motivo pelo qual constato a violação de direito líquido e certo da impetrante.

O papel do TCU no combate a fraudes e corrupções em licitações é extremamente relevante, e os atos investigados, se comprovados, são graves. Porém, a prescrição é um fato objetivo, que não pode ser desconsiderado. Ninguém pode estar sujeito permanentemente a uma sanção. 5. Agravo interno a que se nega provimento.’

Nesse mesmo sentido decidiu o Ministro Ricardo Lewandowski ao apreciar o MS 38.672, repetindo, assim, o mesmo argumento transcrito acima:

‘Quanto à ‘ocorrência de atos inequívocos que importem apuração dos fatos’ (art. 2º, II, da Lei 9.873/1999), destaco que somente é possível reconhecer-se tais eventos como marcos interruptivos prescricionais quando eles traduzirem medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada, e que, posteriormente, tornaram-se objeto da tomada de contas especial.’

Já o Ministro Edson Fachin, ao apreciar o MS 38.191 ED-AgR, pôs-se na mesma direção, aduzindo que ‘as irregularidades apuradas pelo TCU entre 2002 e 2011 não correspondiam ao fato que viria a justificar a condenação da impetrante’. Para o Relator, ‘não constituem marcos interruptivos da prescrição, uma vez que não motivaram a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União em face da impetrante’.

Por tais razões, reconsiderou a decisão que denegou a segurança pleiteada, e concedeu a ordem para cassar, com relação à impetrante, os efeitos do acórdão condenatório prolatado pelo TCU.

Deve-se destacar, contudo, que há decisões do STF com posições mais restritivas em relação às causas interruptivas do prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

Há precedentes do STF no sentido de que haveria na Lei 9.873/1999 uma ordem cronológica entre as causas interruptivas do prazo prescricional. Segundo essa linha de entendimento, primeiro teria que haver a notificação, citação, oitiva ou audiência do responsável, para depois fazer uso das demais causas, conforme abaixo transcrito:

Supremo Tribunal Federal

‘O processo de tomada de contas especial foi instaurado em 24 de abril de 2013, autuado no TCU em 28 de outubro de 2014 e o impetrante foi citado em 11 de março de 2015 (Peça 38 dos autos eletrônicos).

Neste cenário, entendo que ficou demonstrada a ocorrência da prescrição, por não ser imprescritível o direito da Administração Pública ao ressarcimento de valores se uma vez já terem se passado cinco anos



entre a prestação de contas (em 21 de fevereiro de 20/05) e a primeira notificação de ocorrência de irregularidade na aplicação de valores (em 27 de julho de 2012).

Não há que se falar em interrupção de prescrição, porquanto não ocorreram marcos com aludida característica. Os atos levados a efeitos pela Administração entre o citado período, de fevereiro de 2005 a julho de 2012, não chegaram ao conhecimento do impetrante.’

(STF, Segunda Turma, MS 37.751, rel. min. Nunes Marques, j. 23/03/2022).

[...]

‘EMENTA AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DE VALORES E AO PAGAMENTO DE MULTA. PRESCRIÇÃO. CONSUMAÇÃO. AUSÊNCIA DE MARCO INTERRUPTIVO.

[...]

4. Ante a regra da prescritibilidade que rege o direito brasileiro, não se afigura razoável concluir que a prática de ato voltado à apuração de fato tido por irregular na aplicação de verba pública, obtida mediante a celebração de convênio, tenha a força de interromper o prazo prescricional independentemente do tempo transcorrido, se a ocorrência não tiver como objeto específico a verificação de ilegalidade ligada especificamente à parte interessada e se a ela não foi dada ciência de tais acontecimentos.

5. Impõe o reconhecimento da prescrição o decurso de prazo superior a 5 (cinco) anos entre as datas apontadas nas informações como sendo o termo inicial da prescrição, – débitos ocorridos em ‘16/2/2001, 11/6/2002, 16/06/2002 e 9/7/2002’ – e a citação do impetrante em 12 de abril de 2011 na TC n. 026.133/2011-3, processo no qual foram rejeitadas as contas, com sua consequente condenação ao ressarcimento de valores e ao pagamento de multa.

6. Agravo interno provido e, em consequência, concedida a segurança, para declarar a ocorrência da prescrição ressarcitória e punitiva.’

(MS 37940 AgR, STF, Segunda Turma, Redator Ministro Nunes Marques).

Não obstante a tese mais restritiva de alguns julgados do STF, adota-se neste entendimento a mesma linha intermediária seguida pela Primeira Turma do STF, e por alguns ministros da Segunda Turma, podendo-se citar os seguintes precedentes como exemplos: MS 38.138 AgR (Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 18/11/2021), MS 38.748 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 30/09/2022) e MS 38.755 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 30/09/2022), MS 37.847 AgR (Rel.a Ministra Rosa Weber, DJe 28/01/2022), e MS 37.913 AgR (Rel.a Ministra Rosa Weber, DJe 14/03/2022), MS 38.675 AgR (Rel. Min. Luiz Fux, DJe 01/12/2022), MS 37.293 AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 30/04/2021) e MS 35.208 AgR (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 10/02/2021), MS 36.905 AgR (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 29/08/2022), MS 38.064 (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 07/04/2022), MS 39.158 (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 31/05/2023), MS 34.256 AgR (Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 29/08/2022) e MS 39.072 (Rel. Min. André Mendonça, DJe 20/05/2023).

Observa-se que há no TCU uma terceira linha mais flexível, que reconhece que o ato inequívoco de apuração do fato constitui causa objetiva de interrupção da prescrição e, por isso, atinge todos os responsáveis indistintamente (Acórdãos 2219/2023 TCU 2ª Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus; 2643/2022- TCU-Plenário, Relator Ministro- Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; 8693/2023-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

A escolha do GT por uma linha intermediária foi motivada por condenação da União em ônus de sucumbência em processos de execução de acórdãos do TCU que já estão prescritos.

Nesse contexto, levando em consideração o entendimento que vem se formando no STF, é prudente adotar o entendimento indicado. Deve-se evitar, portanto, considerar os atos inequívocos de apuração do fato como causas interruptivas oponíveis erga omnes, interpretação que permitiria alcançar inclusive responsável não identificado inicialmente no processo.

Exemplificando

1. Tomada de contas especial instaurada em razão inexecução parcial (ou total) do objeto conveniado, tendo-se, desde o início, a identificação dos gestores dos recursos e da empresa beneficiária.

No caso de empresas ou responsáveis identificados inicialmente durante a apuração dos fatos, seja pelo TCU ou pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública que apurem a irregularidade, mas que não foram notificados inicialmente juntamente com os gestores dos recursos, a interrupção do prazo prescricional por ato inequívoco de apuração atinge a todos indistintamente.



2. Tomada de contas especial instaurada em razão da inexecução parcial ou total do objeto conveniado, tendo-se, inicialmente, identificado o gestor dos recursos. Posteriormente, durante a apuração dos fatos, é incluída a empresa contratada para a execução.

A interrupção do prazo prescricional por ato inequívoco de apuração do fato praticado antes da inclusão da empresa contratada somente atinge o gestor dos recursos, responsável já identificado nessa ocasião.

Demais atos inequívocos de apuração dos fatos praticados após a identificação da empresa contratada alcança todos os responsáveis.

Rol exemplificativo de atos inequívocos de apuração dos fatos:

1. Fase Interna da TCE

a) Manifestação técnica e financeira sobre os fatos apurados, que servirão de substratos para o Relatório de tomada de contas especial

b) Relatório de tomada de contas especial

O relatório de TCE materializa nos autos as averiguações realizadas no âmbito do tomador de contas e culmina na emissão de parecer conclusivo a respeito dos fatos apontados, em acordo com o art. 10, inciso I, alínea 'h', e §§ 1º ao 3º, da IN TCU 71/2012, constituindo-se, portanto, em ato inequívoco de apuração, nos termos da Resolução TCU 344/2022, art. 5º, inciso II.

(Acórdão 8.666/2023-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo)

2. Fase Externa da TCE

a) Instrução de mérito da unidade técnica (data da juntada do pronunciamento da unidade técnica)

A instrução de mérito da unidade técnica constitui ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022), provocando a interrupção da contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU.

(Acórdão 2.504/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).

b) Manifestação do MPTCU

c) Ato que autoriza diligências para obtenção de informação sobre os fatos que estão sendo apurados no processo. Esses atos diferem daqueles realizados exclusivamente para saneamento do processo e que não contenham conteúdo de apuração. [grifou se]

19.9. No caso concreto, não se responsabilizou o Município pelo débito até este momento processual, de modo que com a sua inclusão como responsável não o atingiria o fato interruptivo da contagem do prazo prescricional descrito na alínea 'b' do subitem 15.6 desta instrução.

19.10. Como o termo inicial da contagem do prazo prescricional relativo à pretensão do Estado de condenar o Município a ressarcir o erário se constituiria na data em que supostamente se concluiu o recebimento indevido por Este dos recursos repassados, havida em 2016, como se verifica da confrontação do extrato bancário anexado ao instrumento e juntado à peça 106, p. 1, com o juntado à peça 8, presentemente contam-se mais de cinco anos do início da contagem do respectivo prazo prescricional.

19.11. Em conclusão, reputa-se que descabe incluir o Município de Wagner como responsável, principalmente porque prescrita a pretensão do Estado à sua condenação a ressarcir o erário.

CONCLUSÃO

20. Das análises empreendidas relativas ao mérito do recurso se conclui que:

a) é acertada a responsabilização do ora recorrente porque não houve desvio de finalidade, mas antes de objeto, e se repassaram os recursos pecuniários objeto destas contas especiais para conta bancária cujo titular é o Município do Wagner, de modo que este daqueles se beneficiou;

b) é acertada a responsabilização do ora recorrente porque ela se fulcra na presunção constitucional de causação de dano ao erário a ele imputável por não haver logrado comprovar o bom e regular emprego dos recursos objeto destas contas especiais.

21. Da análise incidental empreendida do eventual cabimento da inclusão do Município como responsável na hipótese de confirmação mediante saneamento dos autos de indevido recebimento por este dos recursos objeto destas contas especiais, conclui-se pelo descabimento ante a prescrição da pretensão do Estado à condenação do ente federado a ressarcir o erário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de revisão interposto contra o Acórdão o Acórdão 8992/2020-TCU-Segunda Câmara, mantido pelo Acórdão 10965/2021 do mesmo colegiado, se se propõe, com fundamento os arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso IV, e 288, inciso III, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;



b) notificar da decisão sobrevinda o recorrente e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.”

3. O Ministério Público junto ao Tribunal aquiesce à proposta da unidade técnica. Transcrevo, por oportuno, o parecer do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 170):

“Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se em consonância com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, em pareceres convergentes (peças 168 e 169), sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

2. *A principal alegação do recorrente, prefeito do município de Wagner/BA no período entre os anos de 2013 e 2016, é que a totalidade dos recursos foi transferida para a conta 10.538-4, de titularidade do referido município, para custear as despesas com folha de pessoal e outras despesas desse ente federado. Assim, de acordo com as alegações, os recursos federais teriam sido utilizados em finalidade diversa das ações previstas no plano de trabalho, em benefício do próprio município, não sendo razoável, portanto, o pagamento do débito com recursos pessoais do ex-prefeito. À vista desse fato, o ex-gestor municipal afirma que ‘não cabe a responsabilização do recorrente, pois, restou demonstrado que o ente público se beneficiou das transferências realizadas pelos seus agentes, hipótese em que atrai a responsabilização direta do município’ (destaques no original) (peça 105, p. 11).*

3. *Para comprovar suas alegações, o recorrente anexou aos autos extratos bancários da conta específica do termo de compromisso (17.956-6) e da conta para a qual os recursos foram transferidos (10.538-4) e processos de pagamentos (peças 106 a 141).*

4. *De fato, os extratos bancários anexados aos autos comprovam que os recursos pactuados foram transferidos em sua totalidade da conta específica do termo de compromisso (17.956-6), em 6/9/2016 e 8/9/2016 (peça 112), para outra conta da prefeitura (10.538-4), cujo extrato bancário referente ao mês de setembro do ano de 2016 encontra-se à peça 106.*

5. *Ocorre que a conta 10.538-4, além dos recursos provenientes do termo de compromisso sob análise, no valor de R\$ 153.000,00, recebeu vários outros créditos ao longo do mês de setembro de 2016, que somam o montante de R\$ 547.158,31. Assim, no mês de setembro de 2016, a conta 10.538-4 recebeu um total de créditos de R\$ 700.158,31.*

6. *Ademais, as despesas apresentadas pelo recorrente, concernentes principalmente a pagamentos com folha de pessoal, entre outras, como aquisição de combustível, realização de reparos e pintura de praça do município, materiais esportivos e materiais elétricos, as quais foram pagas por meio dos recursos que transitaram na conta 10.538-4, somam o valor de R\$ 155.831,96. Além dessas despesas, foram debitados na referida conta vários outros valores cujos destinos são desconhecidos, pois não foram apresentados na peça recursal documentos que os lastreiem.*

7. *Percebe-se, então, que as despesas apresentadas pelo ex-prefeito, as quais, segundo suas alegações, teriam sido custeadas com os recursos do termo de compromisso, somam um valor bem inferior ao montante de recursos creditados na conta 10.538-4 ao longo do mês de setembro de 2016. Assim, considerando que os recursos pactuados se misturaram com outros recursos que também foram creditados na conta 10.538-4, não é possível comprovar que aqueles foram utilizados em despesas em benefício do município, como afirmou o recorrente, o que teria o condão de transferir o débito identificado nos autos para o ente municipal, conforme preconiza a Decisão Normativa TCU 57/2004 e a jurisprudência desse Tribunal de Contas.*

8. *À vista disso e das razões apontadas pela unidade instrutiva, não é possível acolher a alegação do recorrente de que o ente federado se beneficiou com a aplicação irregular dos recursos federais transferidos, com o emprego dessas verbas em finalidade diversa da ajustada, motivo pelo qual a responsabilidade pelo débito identificado nos autos é do recorrente, signatário do termo de compromisso sob análise e gestor dos recursos transferidos ao município.”*

É o relatório.

VOTO



Em exame, recurso de revisão interposto por Natã Garcia Hora, ex-prefeito de Wagner/BA (gestão 2013/2016), contra o Acórdão 8.992/2020-2ª Câmara (mantido pelo Acórdão 10.965/2021 – 2ª. Câmara), que julgou irregulares as suas contas, condenou-o em débito e lhe aplicou multa, em razão da omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Termo de Compromisso 126/2013, tendo por objeto a construção de três sistemas coletivos de abastecimento de água no âmbito do programa “Água para Todos”.

2. O ajuste vigorou de 28/10/2013 a 9/12/2018, tendo sido repassados ao município o montante de R\$ 153.000,00 (data: 12/4/20216).

3. A tomada de contas especial foi instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos por meio do Termo de Compromisso 126/2013.

4. No âmbito deste Tribunal, o responsável foi devidamente citado, porém, permaneceu silente, configurando-se a revelia, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

4. Considerando a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos, e que o responsável não assegurou as mínimas condições materiais necessárias para o seu sucessor apresentar a devida prestação de contas, o Acórdão 8.992/2020-2ª Câmara (relator: Ministro André de Carvalho) julgou irregulares as contas do ex-prefeito, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa proporcional ao dano ao erário.

5. O responsável interpôs recurso de reconsideração contra o Acórdão 8.992/2020-2ª Câmara, e o apelo foi conhecido com a negativa de provimento, mantendo-se a decisão recorrida (Acórdão 10.965/2021 – 2ª. Câmara, relator: Ministro Augusto Nardes).

6. Neste recurso de revisão, o recorrente sustenta, em síntese, que:

a) os recursos do Termo de Compromisso 126/2013 foram transferidos para outras contas do município para pagamento de folha de pessoal;

b) não houve desvio de recursos para benefício pessoal, mas, sim, para finalidade pública;

c) o município estava passando por dificuldades financeiras em 2016 devido à queda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

d) não ficou configurado dolo ou má-fé na utilização dos recursos;

e) a jurisprudência dos tribunais entende que não há improbidade quando verbas vinculadas são usadas para outra finalidade pública.

7. Requer a reforma da decisão que desaprovou as contas, com o arquivamento da presente tomada de contas especial e a sua exclusão do rol dos responsáveis.

8. Após analisar os argumentos apresentados pelo recorrente, a AudRecursos propõe conhecer do recurso de revisão, para negar-lhe provimento, concluindo que é acertada a responsabilização do ora recorrente, porque ela se fulcra na presunção constitucional de ocorrência de dano ao erário a ele imputável por não haver logrado comprovar o bom e regular emprego dos recursos objetos destas contas especiais. Ademais, a unidade técnica considerou que é inviável a inclusão do município como responsável no âmbito da tomada de contas especial, neste momento processual, ante a ocorrência de prescrição da pretensão ressarcitória em face do ente federado.

9. O Ministério Público junto ao TCU acompanhou a unidade técnica, afastando a alegação do recorrente de que o ente federado se beneficiou com a aplicação irregular dos recursos federais transferidos.

10. Passo a decidir.



11. Ratifico o despacho exarado à peça 145 para conhecer do recurso de revisão, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

12. No mérito, acompanho, em essência, os pareceres precedentes pelo não provimento do recurso, incorporando seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

13. Em primeiro lugar, não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória. De fato, desde o termo inicial da contagem do prazo prescricional em 9/12/2018, data em que as contas deveriam ter sido prestadas (art. 4º, I, da Resolução TCU 344/2022), e a data da prolação do acórdão condenatório (25/8/2020), não houve o decurso do prazo de cinco anos.

14. Em segundo lugar, resta incontroverso nos autos que o responsável não assegurou as condições mínimas materiais para que o seu sucessor apresentasse a devida prestação de contas e que não demonstrou o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas registradas. Revela-se, assim, correta a responsabilização do ex-prefeito por não ter se desincumbido do ônus de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos (art. 93 do Decreto-Lei 200/67 c/c art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal).

15. Ficou, ainda, evidenciado que o responsável descumpriu cláusula do Termo de Compromisso (Cláusula Segunda, item II), que determinava que os recursos repassados pelo Dnocs deveriam ser depositados e movimentados exclusivamente na conta corrente específica vinculada ao ajuste, o que compromete o estabelecimento do nexo causal supramencionado.

16. Nesse sentido, destaco os seguintes precedentes desta Corte:

“A transferência de recursos da conta bancária específica do convênio para outra conta corrente do município impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais transferidos” (Acórdão 2.821/2024-2ª. Câmara, relator: Ministro Marcos Bemquerer)

“A realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas na execução de projeto celebrado com base na Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet). Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que demonstrem que os recursos foram destinados ao objeto pactuado e que houve compatibilidade entre as datas dos documentos de despesa e dos respectivos saques” (Acórdão 3.930/2022-Segunda Câmara, relator: Ministro Bruno Dantas)

17. Por fim, **não restou comprovado que o ente público foi beneficiado pela utilização irregular dos recursos, conforme alega o recorrente.** Transcrevo, nesse sentido, o excerto do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, que bem esclarece a questão:

“4. De fato, os extratos bancários anexados aos autos comprovam que os recursos pactuados foram transferidos em sua totalidade da conta específica do termo de compromisso (17.956-6), em 6/9/2016 e 8/9/2016 (peça 112), para outra conta da prefeitura (10.538-4), cujo extrato bancário referente ao mês de setembro do ano de 2016 encontra-se à peça 106.

5. Ocorre que a conta 10.538-4, além dos recursos provenientes do termo de compromisso sob análise, no valor de R\$ 153.000,00, recebeu vários outros créditos ao longo do mês de setembro de 2016, que somam o montante de R\$ 547.158,31. Assim, no mês de setembro de 2016, a conta 10.538-4 recebeu um total de créditos de R\$ 700.158,31.

6. Ademais, as despesas apresentadas pelo recorrente, concernentes principalmente a pagamentos com folha de pessoal, entre outras, como aquisição de combustível, realização de reparos e pintura de praça



do município, materiais esportivos e materiais elétricos, as quais foram pagas por meio dos recursos que transitaram na conta 10.538-4, somam o valor de R\$ 155.831,96. Além dessas despesas, foram debitados na referida conta vários outros valores cujos destinos são desconhecidos, pois não foram apresentados na peça recursal documentos que os lastreiem.

7. Percebe-se, então, que as despesas apresentadas pelo ex-prefeito, as quais, segundo suas alegações, teriam sido custeadas com os recursos do termo de compromisso, somam um valor bem inferior ao montante de recursos creditados na conta 10.538-4 ao longo do mês de setembro de 2016. Assim, considerando que os recursos pactuados se misturaram com outros recursos que também foram creditados na conta 10.538-4, não é possível comprovar que aqueles foram utilizados em despesas em benefício do município, como afirmou o recorrente, o que teria o condão de transferir o débito identificado nos autos para o ente municipal, conforme preconiza a Decisão Normativa TCU 57/2004 e a jurisprudência desse Tribunal de Contas.

8. À vista disso e das razões apontadas pela unidade instrutiva, não é possível acolher a alegação do recorrente de que o ente federado se beneficiou com a aplicação irregular dos recursos federais transferidos, com o emprego dessas verbas em finalidade diversa da ajustada, motivo pelo qual a responsabilidade pelo débito identificado nos autos é do recorrente, signatário do termo de compromisso sob análise e gestor dos recursos transferidos ao município.” (grifo nosso)

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 12 de março de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 525/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.507/2019-9
- 1.1. Apensos: 001.004/2022-0; 001.003/2022-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (em Tomada de Contas Especial)
3. Recorrente: Natã Garcia Hora (014.417.225-99)
4. Unidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos)
8. Representação legal: Eduardo Mota de Macedo (17206/OAB-BA), representando Natã Garcia Hora.
9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão, interposto por Natã Garcia Hora, ex-prefeito de Wagner/BA, contra o Acórdão 8.992/2020-2ª Câmara (mantido pelo Acórdão 10.965/2021 – 2ª Câmara), que julgou irregulares as suas contas, condenou-o em débito e lhe aplicou multa, em razão da omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos por meio do Termo de Compromisso 126/2013, tendo por objeto a construção de três sistemas coletivos de abastecimento de água no âmbito do programa “Água para Todos”.



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. 35 da Lei 8.443/1992 e 288 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer do presente recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. comunicar esta decisão ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Wagner/BA e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs);
- 9.3. arquivar os autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0525-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 037.255/2023-1

Natureza: Relatório de Levantamento

Unidades: Senado Federal; Câmara dos Deputados; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Conselho Nacional de Justiça; Conselho da Justiça Federal; Conselho Superior da Justiça do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar; Conselho Nacional do Ministério Público; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Gestão de Pessoas; Secretaria de Gestão e Inovação; Ministério da Defesa; Advocacia-Geral da União; Defensoria Pública da União; e Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. *BENCHMARKING* DAS NORMAS REGULAMENTADORAS DO TRABALHO REMOTO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DOS TRÊS PODERES. ATUALIZAÇÃO DO



LEVANTAMENTO APRECIADO PELO ACÓRDÃO
2.564/2022-PLENÁRIO. COMUNICAÇÃO ÀS UNIDADES
ENVOLVIDAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), em atendimento à determinação contida no item 9.3 do Acórdão 2.564/2022-Plenário, que examinou a primeira etapa de levantamento realizada com o objetivo de se obter um diagnóstico preliminar acerca da implementação de teletrabalho no âmbito da Administração Pública Federal dos três Poderes.

2. Na presente fase, a ação de controle objetivou a realização de *benchmarking* a fim de conhecer as principais normas de trabalho remoto da Administração Pública Federal, incluindo os três Poderes e órgãos autônomos, e compará-las entre si, almejando a identificação de melhores práticas e o aprimoramento das normas com base nos resultados comparativos.

3. Transcrevo, a seguir, com pequenos ajustes de forma, parte do relatório preparado pela equipe de fiscalização designada pela AudGovernança (peça 364):

“A. Introdução

A.1 Antecedentes

1. *Por meio do Acórdão 2.564/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), o TCU julgou o primeiro levantamento com o objetivo de obter diagnóstico preliminar acerca do trabalho remoto no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal. No item 9.3, a deliberação determinou a atualização do levantamento.*
2. *Necessário registrar que o relator finalizou o voto condutor da mencionada deliberação consignando que ‘o regime de trabalho por aferição dos resultados, que já se encontra incorporado, de forma irreversível, tanto na esfera pública como na iniciativa privada, é um importante instrumento de gestão administrativa, que deve ser adotado de maneira apropriada e com foco principal nos interesses da sociedade’.*
3. *Tal ponderação ressaltou a importância de uma abordagem responsável e transparente na implementação e na execução dessa modalidade, de modo que os resultados sejam avaliados com base nos benefícios para a sociedade como um todo.*
4. *No entender desta unidade técnica, essa perspectiva justificava a necessidade de uma fiscalização abrangente em toda a Administração Pública Federal (APF), incluindo os três poderes e os órgãos autônomos.*

A.2 Identificação do objeto

5. *O objeto da fiscalização é a modalidade de trabalho remoto no âmbito de toda a APF (três poderes e os órgãos autônomos), com destaque para as principais normas que regulamentam a referida modalidade. Para os fins deste levantamento, o termo ‘trabalho remoto’ equivale a ‘teletrabalho’, ‘trabalho não presencial’ e ‘trabalho realizado com dispensa do controle ou registro de frequência’. O conceito de ‘trabalho remoto’ é melhor explorado na seção B.1 infra.*

A.3 Objetivo e escopo

6. *Além de apresentar a visão geral do objeto, o principal objetivo da fiscalização é realizar benchmarking a fim de conhecer as principais normas de trabalho remoto da APF e compará-las entre si, almejando a identificação de melhores práticas (a partir da busca por referências diversas) e, consequentemente, o aprimoramento das normas com base nos resultados comparativos (aprendizado com outras organizações).*
7. *O escopo do trabalho abrange toda a APF, incluindo os três poderes e os órgãos autônomos. Estão na lista de unidades jurisdicionadas 23 órgãos listados no quadro abaixo.*

Quadro 1 - Lista de unidades jurisdicionadas.



Poder Executivo Federal Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST/MGI), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP/MGI) e Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES/MGI).
Poder Legislativo Federal Câmara dos Deputados (CD), Senado Federal (SF) e Tribunal de Contas da União (TCU).
Poder Judiciário Conselho da Justiça Federal (CJF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Superior Tribunal Militar (STM), Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
Órgãos Autônomos Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Defensoria Pública da União (DPU), Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Trabalho (MPT).

8. A visão geral do objeto descreve as características necessárias ao entendimento do objeto e seu ambiente em relação a todas as unidades acima mencionadas. Já o capítulo principal deste levantamento realiza benchmarking envolvendo as normas de trabalho remoto de sete órgãos selecionados, quais sejam: MGI, CNJ, AGU, STF, CD, SF e TCU.
- A.4 Métodos utilizados e limitações
9. O presente trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e está alinhado com os princípios fundamentais de auditorias do setor público, das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).
10. A visão geral do objeto baseou-se na Portaria-Segecex 5/2021, que aprova o Roteiro de Levantamento a ser observado na condução da fiscalização prevista no art. 238 do RI/TCU.
11. Já o benchmarking teve como ponto de partida a Portaria-Segecex 22/2000, que o define como uma técnica voltada para a identificação e implementação de melhores práticas de gestão. Seu propósito é determinar, mediante comparações de desempenho e de melhores práticas, se é possível aperfeiçoar o trabalho desenvolvido em uma organização. A técnica pode ajudar na identificação de oportunidades de melhorar a eficiência e proporcionar economia, a partir da comparação de uma organização com outras similares almejando identificar melhores práticas. Para tal desiderato, sete normas foram selecionadas e mapeadas, bem como alguns temas foram destacados para exame mais aprofundado, conforme detalhado no capítulo C.
12. Quanto às limitações, é importante dizer que levantamentos estão naturalmente sujeitos ao chamado viés de resposta, que se refere à tendência de os respondentes eventualmente fornecerem respostas que não refletem sua verdadeira opinião ou fornecerem respostas que refletem o que consideram socialmente aceitável ou desejável (as causas são várias e passam ao largo do tratamento possível no âmbito deste trabalho).
- B. Visão Geral do Objeto**
- B.1 Conceituação
13. De um modo geral, o trabalho, atividade profissional regular remunerada, pode ser realizado através de duas modalidades: presencial ou remoto. Frisa-se que, neste levantamento, o termo 'trabalho remoto' foi considerado sinônimo dos termos 'teletrabalho', entre outras expressões apontadas no item A.2 supra.
14. No caso da modalidade presencial, a realização de toda a jornada de trabalho ocorre nas dependências ou em locais determinados pela administração pública. A execução pode ser com ou sem controle de ponto (horários de entrada e saída). Quando há controle de ponto, este pode ser de caráter declaratório (preenchimento manual dos horários, em papel ou sistema) ou eletrônico (biométrico, facial ou por acesso a sistema). Quando não há, os servidores têm seu comparecimento exigido, apesar de não terem suas entradas e saídas formalmente monitoradas.
15. No caso da modalidade remota, a jornada de trabalho pode ser executada em dois regimes: (i) híbrido ou parcial, quando parte da jornada de trabalho ocorre nas dependências da administração pública

- e parte em locais a critério do servidor; ou (ii) total ou integral, quando a totalidade da jornada de trabalho ocorre fora das dependências da administração pública, ou seja, totalmente em locais a critério do servidor.
16. Ao observar as diferentes formas de implementação do trabalho remoto, verifica-se que é possível dividi-las em duas modelagens principais: (i) criação de norma que regulamenta a realização de trabalho remoto pelos servidores em geral e possibilita o controle de desempenho (cumprimento de metas e alcance de resultados) especificamente nessa modalidade de trabalho (p.ex.: Poder Judiciário, MPU, DPU e TCU); e (ii) criação de norma que regulamenta princípios e diretrizes de um programa de metas e resultados, cuja adesão das unidades organizacionais interessadas possibilita o controle de desempenho dos seus servidores em qualquer modalidade de trabalho, seja presencial ou remoto (p.ex.: Poder Executivo Federal, STF, CD e SF).
 17. É certo que cada modelagem possui uma série de características próprias e particulares. No que ora interessa, pode-se dizer que a principal semelhança entre ambas é que alteram a lógica de um controle de frequência para um controle de desempenho.
 18. Quanto às diferenças, no momento interessa destacar duas. Uma é que, na segunda modelagem, o trabalho remoto só é possível no bojo do correspondente programa, sendo restrito às unidades participantes e realizado conforme as regras específicas instituídas por cada unidade com base na norma que regulamenta princípios e diretrizes gerais desse programa.
 19. Outra é que a segunda modelagem, ao possibilitar o controle de desempenho no tocante ao trabalho presencial, tende a combater o presenteísmo, fenômeno que se configura como uma forma de ausência em que o servidor comparece fisicamente às dependências da administração pública, mas é incapaz de se dedicar completamente às suas tarefas, não tendo engajamento ou produtividade.
 20. Vale dizer que, no início do planejamento deste levantamento, foi cogitada a ideia de também incluir no escopo a modalidade de trabalho presencial, sua gestão de desempenho e o combate ao presenteísmo. Todavia, tal ideia revelou-se inviável em face dos prazos e dos recursos disponíveis, razão pela qual a equipe de fiscalização decidiu manter o foco no trabalho remoto.
 21. Por fim, registre-se que as seções B.4 e B.5 (parágrafos 25-47) do relatório que fundamentou o Acórdão 2.564/2022-TCU-Plenário trouxeram outros conceitos e um histórico do modelo de trabalho remoto no Poder Executivo Federal e na APF, sendo desnecessário repeti-los aqui.
- B.2 Marco regulatório e estruturas organizacionais**
22. As normas que atualmente regulamentam o trabalho remoto nos órgãos que contribuíram para este levantamento estão arroladas no quadro a seguir.

Quadro 2 - Normas que regulamentam o trabalho remoto na APF e 1ª manifestação enviada

Poder Executivo Federal		
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (administração direta, autárquica e funcional)	Decreto 11.072/2022 IN 24/2023-MGI IN 52/2023-MGI *	Pçs 250-253
Advocacia-Geral da União	Portaria 125/2024-AGU *	-
Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais	Não se aplica	Pçs 100-101
Ministério da Defesa	Não se aplica	Pçs 212-215
Poder Legislativo Federal		
Câmara dos Deputados	AMD 24/2015-CD Portaria 53/2022-CD	Pçs 254-270
Senado Federal	APS 2/2017-SF ADG 24/2021-SF	Pçs 216-228
Tribunal de Contas da União	Portaria 9/2022-TCU	Pçs 245-248, 319-320
Poder Judiciário		
Supremo Tribunal Federal	Resolução 749/2021-STF	Pçs 177-180
Conselho Nacional de Justiça	Resolução 227/2016-CNJ IN 74/2019-CNJ	Pçs 102-123
Superior Tribunal de Justiça	Resolução 13/2021-STJ	Pçs 175-176
Superior Tribunal Militar	Resolução 321/2023-STM	Pçs 182-211

Tribunal Superior do Trabalho	Resolução 1.970/2018-TST	Pç 181
Tribunal Superior Eleitoral	Resolução 23.586/2018-TSE Portaria 490/2022-TSE	Pçs 271-318
Conselho da Justiça Federal	Portaria 173/2021-CJF	Pçs 236-242
Conselho Superior da Justiça do Trabalho	Resolução 151/2015-CSJT	Pçs 243, 321-328
Órgãos Autônomos		
Conselho Nacional do Ministério Público	Resolução 157/2017-CNMP Portaria 100/2022-CNMP	Pçs 160-172
Ministério Público Federal	Portaria 81/2021-PGR/MPU **	Pç 229
Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios	**	Pçs 173-174
Ministério Público do Trabalho	**	Pçs 230-235
Ministério Público Militar	**	Pçs 148-159
Defensoria Pública da União	Resolução 163/2020-DPU	Pçs 124-147

* Normas ainda não publicadas na época das primeiras requisições, enviadas entre 20 e 23/11/2023.

** A Portaria 81/2021-PGR/MPU regulamenta o trabalho remoto dos servidores nos quatro ramos do MPU, seguindo princípios e diretrizes gerais da Resolução 157/2017-CNMP.

23. Passa-se a destacar alguns aspectos relevantes sobre o marco regulatório e as estruturas organizacionais dos supracitados órgãos, com destaque aos responsáveis pela formulação e pelo acompanhamento das normas gerais sobre trabalho remoto no seu correspondente âmbito de atuação.

B.2.1 Poder Executivo Federal

B.2.1.1 Administração direta, autárquica e funcional

24. O Decreto 11.072/2022 dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O PGD do Poder Executivo Federal é a estratégia adotada pelo Governo Federal para viabilizar a modalidade de trabalho remoto.
25. Registre-se que o PGD é uma modelagem que regulamenta princípios e diretrizes de um programa de metas e resultados, cuja adesão das unidades organizacionais interessadas possibilita o controle de desempenho dos seus servidores em qualquer modalidade de trabalho, seja presencial ou remoto, de acordo com a conceituação trazida na seção B.1.
26. Atualmente, a IN 24/2023-MGI é a norma que regulamenta a modalidade para os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipeç) e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg).
27. O Sipeç é um sistema estruturador de gestão de pessoas criado para dinamizar a atuação centralizada e organizada das áreas de pessoal em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Como órgão central, a SGP/MGI é responsável por gerenciar as informações cadastrais de pessoal e o processamento da folha de pagamento nos sistemas estruturantes de gestão de pessoal no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, das empresas públicas e das sociedades de economia mista que recebam dotações à conta do Orçamento Geral da União para despesas dessa natureza. Além disso, a Secretaria deve sistematizar e divulgar aos órgãos e às entidades integrantes do Sipeç as orientações e os pronunciamentos referentes à legislação aplicada à gestão de pessoas no âmbito das competências da SGP/MGI (Decreto 11.437/2023, art. 29).
28. Já o Siorg é o sistema estruturador das atividades de desenvolvimento organizacional dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal. O órgão central é a SEGES/MGI. Esta Secretaria é competente para formular políticas e diretrizes para a gestão pública, compreendida a pactuação de resultados, além da competência para estabelecer diretrizes e normas para a implementação do PGD no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (Decreto 11.437/2023, art. 15). Como consequência dessa última atribuição, dentro da SEGES/MGI, foi criada uma Coordenação-Geral do PGD, responsável por consolidar o programa como estratégia indutora da melhoria do desempenho institucional e de equipes.
29. Adicionalmente, cabe ressaltar que o MGI é o ministério responsável pela política de gestão de pessoas e de desenvolvimento de competências transversais e de liderança para o quadro de servidores da

administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ademais, tem competência para estabelecer diretrizes, normas e procedimentos direcionados à gestão pública eficiente, eficaz, efetiva e inovadora para geração de valor público e redução das desigualdades (Decreto 11.437/2023, art. 1º).

30. A IN 24/2023-MGI criou Comitê Executivo do PGD, incumbido de apoiar os órgãos e entidades na implementação do PGD e monitorar sua execução (art. 31, § 1º). Além disso, previu a criação da Rede PGD, grupo de representantes de órgãos e entidades junto ao Comitê (art. 3º, XI). Ainda de acordo com a norma, compete às autoridades máximas de órgãos e entidades monitorar e avaliar os resultados do PGD no âmbito do seu órgão ou entidade, divulgando-os em sítio eletrônico oficial anualmente (art. 23, I).

31. Em complemento à IN 24/2023-MGI, o MGI editou a IN 52/2023-MGI, desta vez para estabelecer orientações relativas às regras de gestão de pessoas no âmbito do PGD. Nela foram abordados temas como a previsão de compensação de carga horária nos casos de plano de trabalho avaliado como inadequado, por inexecução parcial ou não executado, além de descontos em folha de pagamento para situações positivadas.

32. Atualmente, de acordo com o Painel de Implementação do PGD (<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/programa-de-gestao/painelimplementacaopgd>, acessado em 23/04/2024), 163 (77,6% do total) instituições da administração pública federal direta, autárquica e fundacional aderiram ao programa, ao passo que 125 designaram um representante para a Rede PGD e 109 possuem site próprio para o programa. Cabe enfatizar que o art. 32 da IN 24/2023-MGI concedeu às unidades um prazo de doze meses para adequação à norma, a vencer em 31/7/2024.

B.2.1.2 Advocacia-Geral da União

33. A Portaria 125/2024-AGU regulamentou o trabalho remoto para os membros das carreiras de Advogado da União e de Procurador Federal. Os servidores administrativos do órgão possuem regulamentação diversa, já que estão inclusos no PGD do Poder Executivo Federal e são submetidos à IN 24/2023-MGI.

34. De acordo com Portaria 46/2022-AGU, o órgão conta com o Comitê de Governança da AGU, colegiado de natureza consultiva e deliberativa que tem por finalidade o assessoramento ao Advogado-Geral da União nas questões afetas à gestão da estratégia e à governança corporativa da AGU. De acordo com o órgão (peça 354), o comitê é a estrutura responsável por formular, implementar e avaliar as normas relacionadas à gestão do trabalho exercido na modalidade remota.

35. Complementarmente, a Secretaria de Governança e Gestão Estratégica, um dos órgãos de direção da AGU, será responsável por desenvolver e manter o sistema para processamento e monitoramento dos processos seletivos para autorização de trabalho remoto (Portaria 125/2024-AGU, art. 13).

B.2.1.3 Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

36. Foi enviada requisição à SEST em face do disposto no art. 36, III, do Decreto 11.437/2023, que atribui ao órgão competência para 'propor e estabelecer diretrizes e parâmetros de atuação sobre políticas de gestão de pessoas, de governança e de orçamento' no âmbito das empresas estatais, o que, em tese, poderia abranger políticas relacionadas ao trabalho remoto.

37. De início, a SEST informou que, na incumbência do art. 36, III, do Decreto 11.437/2023, realiza a avaliação do cenário para a negociação coletiva e estabelece o alinhamento das diretrizes negociais, cabendo às próprias empresas estatais conduzir a negociação com as entidades representativas e prestar as informações sobre o andamento das negociações à SEST.

38. A fixação de eventuais políticas de trabalho remoto, caso implementadas por empresas estatais, configura-se como ato de gestão, de modo que caberia a elas próprias, no âmbito de sua autonomia administrativa, a negociação junto às entidades representativas de seus empregados. Tal entendimento está em sintonia com os artigos 89 e 90 da Lei 13.303/2016, no sentido de que o exercício de supervisão não pode ensejar supressão de autonomia ou ingerência na administração e no funcionamento das empresas estatais. Nessa dinâmica, eventual gestão do trabalho remoto nas empresas estatais ficaria a cargo de suas próprias instâncias internas, que seriam responsáveis por fixar o regramento que melhor encaixasse em suas correspondentes realidades.

39. A SEST, embora não emita normas sobre trabalho remoto, verifica se os acordos entre empresas estatais e empregados respeitam a legislação e o interesse público. O órgão destaca a existência de 124 empresas estatais (sendo 44 de controle direto e 80 subsidiárias) sujeitas ao seu acompanhamento para garantir a conformidade das políticas de pessoal com políticas públicas e interesses coletivos. Esse acompanhamento é realizado pela Diretoria de Política de Pessoal e Previdência Complementar de Estatais, conforme a Portaria 1.122/2021, que analisa os pleitos submetidos pelos ministérios setoriais.



40. Por fim, a SEST ressalta que não possui informações sobre as políticas de trabalho remoto das empresas estatais, que são gerenciadas por elas próprias, mas reitera seu compromisso com as melhores práticas de governança e coordenação das empresas estatais, colocando-se à disposição para buscar o pleno atendimento das melhores práticas de governança e coordenação das empresas estatais.

B.2.1.4 Ministério da Defesa

41. O Departamento de Pessoal do MD é competente para propor as políticas, as estratégias e as diretrizes de pessoal militar e pensionistas, inclusive quanto à remuneração, em seus aspectos comuns a mais de uma Força, e acompanhar a sua execução (art. 49, I, do Decreto 11.337/2023). No que tange à gestão de pessoas das Forças Armadas, cabem aos Comandantes de cada Força a competência de responder pela coordenação de seu pessoal (art. 4º, LC 97/1999).

42. Sobre o trabalho remoto, o MD esclarece que tal modalidade não se aplica aos militares (peça 213, p. 2), já que o Decreto 11.072/2022, que dispõe sobre o PGD, não compreende as Forças Armadas (art. 2º, § 2º). Em adição, a Consultoria Jurídica junto ao MD elaborou o Parecer 160/2023-CONJURMD/CGU/AGU, reiterando que os militares não podem participar do PGD. Desta forma, aos servidores federais militares, só se aplica a modalidade presencial.

B.2.2 Poder Legislativo Federal

B.2.2.1 Câmara dos Deputados

43. O Ato da Mesa 24/2015-CD, alterado pelo Ato da Mesa 207/2021-CD, atribui à Diretoria-Geral a prerrogativa de aprovar planos de trabalho apresentados pelas unidades ou subunidades administrativas. A Diretoria-Geral, por sua vez, publicou a Portaria 53/2022-CD, que disciplinou o Programa de Resultados e estabeleceu competências.

44. A Diretoria-Geral é a responsável pela aprovação do plano de trabalho das unidades administrativas, que é condição para adesão da unidade ao Programa de Resultados (Portaria 53/2022-CD, art. 5º). A Diretoria de Recursos Humanos está incumbida de emitir parecer para manifestação sobre a conveniência e a oportunidade do respectivo plano de trabalho. Ademais, essa Diretoria é responsável por monitorar e avaliar periodicamente os resultados dos servidores e das unidades administrativas abrangidas pelo Programa de Resultados, bem como o cumprimento dos respectivos planos de trabalho (Portaria 53/2022-CD, art. 19, V).

B.2.2.2 Senado Federal

45. O art. 24 do Ato do Primeiro-Secretário 2/2017 prevê que, 'nas situações especiais em que os resultados possam ser objetivamente mensurados, o Diretor-Geral poderá aprovar plano de gestão apresentado pela unidade administrativa interessada, cujo teor e acompanhamento trimestral serão publicados no Boletim Administrativo do SF, podendo ficar os servidores participantes do plano dispensados do controle de frequência'.

46. As normas e diretrizes estratégicas são formuladas pela Diretoria-Geral e pela Diretoria Executiva de Gestão. O ADG 24/2021-SF regulamenta o art. 24 do Ato do Primeiro-Secretário 2/2017-SF, estabelecendo normas para aprovação e acompanhamento de Planos de Gestão no SF. Segundo o seu art. 4º, compete ao titular de unidade administrativa ou coordenador apresentar, à Diretoria-Geral, proposta de Plano de Gestão para as unidades subordinadas. O art. 9º do ADG 24/2021-SF atribui à Coordenação de Políticas de Pessoal a função de acompanhar trimestralmente o desempenho dos Planos de Gestão.

47. Segundo o art. 15 do ADG 24/2021-SF, os servidores que optarem pelo Plano de Gestão ficarão dispensados do controle biométrico de frequência e obrigados ao cumprimento das metas fixadas. Destaca-se que o SF não utiliza a nomenclatura de trabalho remoto ou teletrabalho para seus servidores, mas sim 'dispensa do controle biométrico de frequência'. Essa dispensa deve estar necessariamente vinculada à adesão a um plano de metas (chamado 'Plano de Gestão'), semelhante ao que se observa no PGD do Poder Executivo Federal e no Programa de Resultados da CD.

48. Outra particularidade do SF é que os servidores abrangidos pelo Plano de Gestão deverão comparecer ao órgão na frequência e nos horários definidos pelo gestor, de acordo com a necessidade do serviço (art. 14). Dessa forma, não há distinção cadastral prévia entre servidores em regime de execução parcial ou integral nem sequer em modalidade presencial ou remota. A decisão cabe ao gestor durante a execução dos trabalhos. Por essas razões, a quantificação do trabalho remoto no SF se mostra um desafio, apesar de, na prática, a referida norma avaliar a sua realização no âmbito do Plano de Gestão. Para efeitos dos aspectos quantitativos deste levantamento (seção B.3 infra), os participantes do Plano de Gestão serão enquadrados no regime de execução parcial, apesar da explicação anterior evidenciar que essa informação pode não ser integralmente precisa.



B.2.2.3 Tribunal de Contas da União

49. O art. 28-A da Lei 10.356/2001, alterada pela Lei 12.776/2012, autoriza o TCU a regulamentar o cumprimento da jornada de trabalho fora de suas dependências, no interesse do serviço, para atividades compatíveis e mensuráveis por indicadores, desde que não haja prejuízo ao funcionamento regular da instituição e ao atendimento ao público. A Portaria 9/2022-TCU dispõe sobre a realização de trabalho remoto por servidores ocupantes de cargos efetivos do Quadro de Pessoal da Secretaria do TCU.
50. A Comissão de Coordenação Geral é o órgão responsável pela formulação, implementação e avaliação das normas relacionadas ao trabalho exercido na modalidade remota. A comissão é incumbida de, por exemplo, aprovar situações excepcionais que justifiquem tratamento diferenciado, além de majorar o limite quantitativo de servidores simultaneamente em trabalho remoto total (após análise da Comissão de Gestão de Pessoas) ou de reduzir a jornada mínima de trabalho de servidores em trabalho remoto parcial (peça 244, p. 6).
51. Cabe à Secretaria de Gestão de Pessoas propor e gerenciar normas, políticas e diretrizes relativas à gestão do modelo de trabalho dos servidores do TCU (Resolução 347/2022-TCU, art. 53), além de acompanhar a gestão do trabalho remoto no tribunal (Portaria 9/2022-TCU, art. 27). Em apoio à Secretaria de Gestão de Pessoas, cabe à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão estabelecer, analisar e acompanhar os indicadores de produtividade do TCU, por meio de, entre outros, estudos comparativos relacionados às modalidades de trabalho presencial, trabalho remoto parcial e trabalho remoto total (Portaria 9/2022-TCU, art. 27, alterado pela Portaria 184/2022-TCU).

B.2.3 Poder Judiciário

B.2.3.1 Supremo Tribunal Federal

52. A Resolução 749/2021-STF estabelece o Modelo de Gestão Operacional (MGO), que orienta a atuação dos níveis estratégico, tático e operacional de gestão. A norma autoriza ainda a execução das atividades laborais nas modalidades de trabalho presencial, remoto ou híbrido.
53. Compete às unidades de nível estratégico, no contexto da gestão operacional, o acompanhamento dos resultados organizacionais e a definição de diretrizes para aumento da eficiência (art. 10). A Assessoria de Apoio à Gestão será a unidade de apoio aos titulares das unidades administrativas para fins de implementação dos regramentos da Resolução 749/2021-STF (art. 36). Compete à Secretaria de Gestão de Pessoas o registro e a formalização da autorização para realização do trabalho na modalidade solicitada, além do acompanhamento e da divulgação dos percentuais de servidores em trabalho remoto ou híbrido em cada unidade administrativa (art. 25).

B.2.3.2 Conselho Nacional de Justiça

54. De acordo com o art. 103-B, § 4º, da CF/1988, compete ao CNJ o controle da atuação administrativa de todo o Poder Judiciário, o que totaliza 91 tribunais: 4 Tribunais Superiores (STJ, STM, TSE e TST), 27 Tribunais de Justiça, 6 Tribunais Regionais Federais, 24 Tribunais Regionais do Trabalho, 27 Tribunais Regionais Eleitorais e 3 Tribunais de Justiça Militar dos estados. Cabe destacar que o controle do CNJ não abrange o STF, em decorrência da sua independência de atuação.
55. Conforme previsto no art. 27 do RI/CNJ, o órgão atua por meio de comissões permanentes ou temporárias para o estudo de temas e o desenvolvimento de atividades específicas. No que ora interessa, a Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas (Resolução 296/2019-CNJ, art. 3º) tem a responsabilidade de zelar pela Política Nacional de Gestão de Pessoas e pela Política de Atenção Integral à Saúde no Poder Judiciário. Ela propõe capacitações para o desenvolvimento de magistrados e servidores, além de sugerir medidas para promover a saúde e a qualidade de vida. A Comissão também sugere otimizações de processos, a adoção de novas tecnologias para automação, a realocação de pessoas, a gestão eficiente de custos e a padronização de estruturas organizacionais.
56. Em 2015, a mencionada Comissão autuou procedimento para realização de estudos sobre o trabalho remoto no âmbito do Poder Judiciário. Na ocasião, foi realizada consulta pública onde o CNJ recebeu mais de 200 sugestões para elaboração do normativo. À época, a hoje extinta Seção de Governança em Gestão de Pessoas do Poder Judiciário assessorava a Comissão e estava responsável por compilar as sugestões encaminhadas ao CNJ e fazer a proposição de minuta de normativo que seria apresentada pela Comissão aos conselheiros e submetida para aprovação do Plenário.
57. Assim, o CNJ regulou o trabalho remoto no âmbito do Poder Judiciário por meio da Resolução 227/2016-CNJ. A partir daí, os demais tribunais e o próprio CNJ emitiram seus próprios regulamentos para disciplinar o tema no âmbito interno, obedecendo as orientações gerais da norma.



58. Para disciplinar o trabalho remoto no âmbito interno do CNJ, foi elaborada a IN 74/2019-CNJ. Nessa norma foi criada a Comissão de Gestão do Teletrabalho, responsável por acompanhar e avaliar o trabalho remoto (art. 17). A Comissão pode, inclusive, propor ajustes na regulamentação (art. 19, inciso I). A Secretaria de Gestão de Pessoas promoverá a difusão de conhecimentos relativos ao trabalho remoto e de orientações para saúde e ergonomia (art. 21). Enfatiza-se que a atuação da Secretaria de Gestão de Pessoas e da Comissão de Gestão do Teletrabalho, atualmente, se restringe aos colaboradores do próprio CNJ.

B.2.3.3 Superior Tribunal de Justiça

59. A Resolução 13/2021-STJ/GP, alterada pela Resolução 36/2023-CNJ, regulamenta o trabalho remoto no STJ, observadas as Resoluções 227/2016-CNJ e 343/2020-CNJ.
60. A Secretaria de Gestão de Pessoas é a unidade responsável pela operacionalização da gestão do trabalho remoto (peça 176, p. 396). Quanto à gestão dos teletrabalhadores e à formulação, à implementação e à avaliação das normas, a competência é da Comissão de Gestão do Teletrabalho, coordenada pela Secretaria de Gestão de Pessoas (peça 176, p. 433).

B.2.3.4 Superior Tribunal Militar

61. A Resolução 321/2023-STM regulamenta o trabalho remoto no âmbito da Justiça Militar da União. De acordo com a norma, os gestores das unidades são os responsáveis por aprovar o relatório semestral e encaminhá-lo ao Comitê Gestor do Teletrabalho (art. 12), além de acompanhar e promover a capacitação de todos os envolvidos (art. 18).

B.2.3.5 Tribunal Superior do Trabalho

62. O Ato 389-TST/GP estabelece a Política de Governança de Pessoas, definindo princípios e diretrizes para nortear a Governança e a Gestão de Pessoas, alinhados ao Plano Estratégico do Tribunal. Já a Resolução 1.970/2018-TST regulamenta o trabalho remoto no âmbito do TST.
63. Conforme definido na Política de Governança de Pessoas (Ato 389/2020-TST/GP), cabe ao Comitê de Governança de Pessoas o direcionamento, o monitoramento e a avaliação das ações e deliberações relativas aos temas relacionados à Gestão de Pessoas, assim como a formulação de propostas de aperfeiçoamento das políticas e práticas de Gestão de Pessoas. A Comissão de Gestão do Teletrabalho, coordenada pelo Secretário de Gestão de Pessoas, tem como responsabilidades analisar os resultados apresentados pelas unidades participantes, mediante avaliações semestrais, e propor ajustes na regulamentação. No ano de 2023, também foi criada uma comissão especial para examinar os pedidos excepcionais de inclusão no regime de trabalho remoto e de concessão de condições especiais de trabalho.
64. À Secretaria de Gestão de Pessoas, compete coordenar e executar as atividades relacionadas à Política de Gestão de Pessoas e realizar estudos e pareceres sobre direitos e deveres do servidor, além de gerenciar os registros funcionais, aposentadorias e pensões. Por fim, à Secretaria de Saúde e à Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoas cabe o acompanhamento periódico dos teletrabalhadores.

B.2.3.6 Tribunal Superior Eleitoral

65. A Resolução 23.586/2018-TSE instituiu o regime de trabalho remoto no âmbito do TSE. A norma, entretanto, define apenas objetivos e disposições gerais, atribuindo ao Presidente do órgão a competência para fixar as condições para a realização do trabalho remoto. Além disso, prevê que os tribunais regionais poderão adotar o trabalho remoto, desde que observados os termos da própria Resolução 23.586/2018-TSE e diretrizes do Presidente do TSE. A resolução mencionada é regulamentada, no âmbito do Tribunal Superior, pela Portaria 490/2022-TSE, que dispõe sobre as modalidades de trabalho no contexto do órgão.
66. A Portaria 490/2022-TSE estabelece que a Secretaria de Gestão de Pessoas realizará, por meio presencial ou remoto, o acompanhamento das chefias e dos(as) servidores(as) envolvidos(as) com o regime de trabalho remoto e trabalho híbrido, bem como promoverá ações de capacitação. A Comissão de Gestão das Modalidades de Trabalho, coordenada pelo(a) titular da Secretaria de Gestão de Pessoas, tem como atribuição zelar pela observância das regras constantes da portaria, além de apresentar anualmente, ao(a) Diretor(a)-Geral, relatório de gestão e parecer técnico sobre a efetividade das modalidades de trabalho (art. 18).

B.2.3.7 Conselho da Justiça Federal

67. A CF/1988 estabelece que, ao CJF, com atuação em todo o território nacional, cabe a supervisão orçamentária e administrativa da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correccionais (art. 105, II). O art. 3º da Lei 11.798/2008 dispõe que as atividades de administração judiciária relativas a recursos humanos, dentre outras, no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, serão organizadas em forma de sistema, cujo órgão central será o CJF.



68. A Portaria 173/2021-CJF dispõe sobre a modalidade de trabalho remoto no âmbito do CJF. Destaca-se que a norma só se aplica no contexto do órgão, não alcançando a Justiça Federal de primeiro e segundo graus. As normas relativas ao trabalho remoto no contexto destas instâncias da Justiça Federal são disciplinadas pelos próprios tribunais, em linha com a Resolução 227/2016-CNJ.

B.2.3.8 Conselho Superior da Justiça do Trabalho

69. A Resolução 1.909/2017-TST (RI/CSJT) dispõe que o CSJT funciona junto ao Tribunal Superior do Trabalho, com atuação em todo o território nacional, cabendo-lhe a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, cujas decisões têm efeito vinculante (art. 1º). A Resolução 151/2015-CSJT incorporou a modalidade de trabalho remoto às práticas institucionais dos órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, de forma facultativa.

70. Nos termos do art. 12 do Regulamento Geral do CSJT (Ato 14/2022-CSJT/GP), compete à Secretaria de Gestão de Pessoas coordenar e orientar as ações de gestão de pessoas para a Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, de acordo com as políticas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho, além de propor regulamentação, alteração ou atualização de normas que visem à uniformidade de critérios e procedimentos relacionados à política e à execução das ações de gestão de pessoas nos Tribunais Regionais do Trabalho.

B.2.4 Órgãos Autônomos

B.2.4.1 Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público da União

71. De acordo com o art. 130-A da CF/1988, §2º, compete ao CNMP o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências. No exercício de sua competência, o CNMP expediu a Resolução 157/2017-CNMP, que regulamenta o trabalho remoto no âmbito de todo o MPU e do CNMP e dá outras providências.

72. De acordo com o próprio CNMP, o órgão responsável por formular, implementar e avaliar as normas é a Presidência do Conselho (peça 160, p. 3). No âmbito do trabalho remoto, foi editada a Portaria 100/2022-CNMP/PRESI, que regulamentou o regime de trabalho remoto dos servidores em exercício no órgão. Compete à Comissão de Gestão do Trabalho não Presencial do CNMP analisar os resultados apresentados pelas unidades participantes, em avaliações com periodicidade semestral, e apresentar relatórios anuais à Secretaria-Geral e à Presidência.

73. A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, disciplinou a realização de atividades dos servidores do MPU fora das dependências de suas unidades de lotação, sob a denominação de trabalho não presencial, por meio da Portaria 81/2021-PGR/MPU. A norma prevê que a Comissão Permanente de Gestão do Trabalho Não Presencial será designada por cada ramo do MPU, com vistas ao acompanhamento das ações desenvolvidas e eventuais correções de parâmetros e iniciativas (art. 29). Prevê ainda que os ramos do MPU promoverão o acompanhamento e a capacitação de gestores e servidores envolvidos com o regime de trabalho não presencial (art. 34).

B.2.4.2 Defensoria Pública da União

74. O Presidente do Conselho Superior da DPU avalizou que as atividades dos servidores dos órgãos da DPU podem ser executadas fora de suas dependências, de forma remota, sob a denominação de teletrabalho, observadas as diretrizes, os termos e as condições estabelecidos na Resolução 163/2020-DPU.

75. De acordo com a Resolução 202/2022-DPU (RI/DPU), à Secretaria de Gestão de Pessoas compete planejar, coordenar e supervisionar as atividades de administração dos recursos humanos da DPU e estabelecer políticas, diretrizes, normas, critérios, parâmetros e procedimentos a serem adotados na execução dessas atividades (art. 63). Com base na Resolução 163/2020-DPU, as unidades da entidade serão responsáveis por promover o acompanhamento e a capacitação de gestores e servidores envolvidos com o regime de trabalho remoto (art. 10). A norma prevê ainda que a Escola Nacional da DPU promoverá a difusão de conhecimentos relativos ao trabalho remoto e de orientações para saúde e ergonomia (art. 11) e que os gestores das unidades participantes deverão encaminhar relatório à Secretaria Geral de Pessoas, anualmente, apresentando as dificuldades observadas e os resultados alcançados.

B.3 Aspectos quantitativos

76. Entre 20 e 23/11/2023, foram requisitadas informações relativas à quantidade de pessoal dos órgãos da APF. Dentre os dados levantados, estão a quantidade total de servidores em exercício e quantos

estão em trabalho presencial, remoto parcial e remoto total. Destaca-se que os colaboradores classificados na modalidade presencial podem ter, ou não, controle de frequência.

Tabela 1 - Total de servidores da União, por poder.

Poder	Servidores	%
Executivo	525.926	80%
Judiciário	98.666	15%
CNMP/MPU	16.747	3%
Legislativo	10.678	2%
DPU	1.836	0%
Total	653.853	100%

Fonte: órgãos, com data de referência entre outubro e dezembro de 2023 (apenas dados do TCU são de abril de 2024).

77. O Poder Executivo Federal conta com 80% da força de trabalho da União se levados em conta os servidores civis efetivos ou comissionados (não incluindo militares, empregados públicos, terceirizados ou estagiários). Em segundo na ordem de relevância, está o Poder Judiciário, que conta com 15% dos colaboradores.

78.

Tabela 2 - Servidores por modalidade de trabalho.

Poder	Total	Presencial		Remoto					
		Total presencial	%	Remoto parcial	%	Remoto integral	%	Total remoto	%
Executivo	525.926	491.620	93%	19.656	4%	14.650	3%	34.306	7%
Judiciário	98.666	67.010	68%	18.202	18%	13.454	14%	31.656	32%
CNMP/MPU	16.747	3.886	23%	10.578	63%	2.283	14%	12.861	77%
Legislativo	10.678	7.594	71%	1.226	11%	1.858	17%	3.084	29%
DPU	1.836	1.382	75%	373	20%	81	4%	454	25%
Total	653.853	571.492	87%	50.035	8%	32.326	5%	82.361	13%

Fonte: órgãos, com data de referência entre outubro e dezembro de 2023 (apenas dados do TCU são de abril de 2024).

79. O Poder Executivo também é o segmento que conta com o maior quadro relativo de servidores na modalidade presencial: 93%. Esse fato pode se explicar pela natureza diversa dos trabalhos executados e por ter sido o último poder a regulamentar, de forma geral, a modalidade remota (dados preliminares de 2024 indicam aumento dos servidores em trabalho remoto).

80. Conforme a IN 1.035/2024-MGI, todos os agentes públicos civis do Poder Executivo Federal realizarão cadastramento de dados pessoais e funcionais entre 1º/3 e 30/4/2024. Neste ano, há campo previsto para indicar se participa ou não do PGD e em que modalidade. Dados preliminares extraídos pelo MGI em 4/4/2024, quando 53% (237.739 servidores) do universo de respondentes (446.078 servidores) já havia efetuado o cadastramento, indicava que 26% do total de respondentes estavam nas modalidades híbrido, teletrabalho ou teletrabalho no exterior. Portanto, quando o cadastramento estiver completo, é bastante provável que o percentual seja superior aos 7% indicados na tabela.

81. Em contrapartida, CNMP/MPU conta com apenas 23% dos colaboradores em trabalho presencial. O CNMP/MPU é, consequentemente, em termos percentuais, o segmento que mais possui servidores em trabalho remoto (77%). Desses, 63% estão em regime de execução parcial e 14% em regime integral. No Poder Judiciário, no Poder Legislativo e na DPU, o quantitativo em trabalho remoto oscila de 25 a 32% da força de trabalho. Dentre todos, apenas o Poder Legislativo possui preponderância do regime de execução integral (20%) ante ao regime de execução parcial (8%).

82. Percebe-se, de forma geral, que as estratégias de gestão do trabalho adotadas por cada poder e pelos órgãos autônomos, no que se refere à modalidade, são bem distintas. A natureza única de cada



segmento e de suas atividades, além do diferente grau de maturidade na implementação do trabalho remoto, são aspectos que ajudam a explicar a heterogeneidade do quadro.

83. Quanto aos números absolutos, são fortemente influenciados pelo padrão do Poder Executivo, em decorrência de sua elevada força de trabalho.

Tabela 3 - Servidores em trabalho remoto.

Poder	Remoto				
	Remoto parcial	Integral no domicílio	Integral fora do domicílio	Integral no exterior	Total remoto
Executivo	19.656	14.610	-	40	34.306
Judiciário	18.202	11.223	1.848	383	31.656
CNMP/MPU	10.578	1.436	721	126	12.861
Legislativo	1.226	1.630	219	9	3.084
DPU	373	81	-	-	454
Total	50.035	28.980	2.788	558	82.361
%	61%	35%	3%	1%	100%

Fonte: órgãos, com data de referência entre outubro e dezembro de 2023 (apenas dados do TCU são de abril de 2024).

84. Nota-se, principalmente no Poder Judiciário (1.848) e no CNMP/MPU (721), que existem diversos servidores residindo em unidades federativas distintas daquelas que são seus domicílios funcionais. No total, eles correspondem a 3% dos colaboradores que estão em trabalho remoto. Adicionalmente, verifica-se que existem 558 servidores que estão residindo em outros países, o que equivale a aproximadamente 1% dos aderentes ao trabalho remoto.

Tabela 4 - Total de servidores da União, por órgão e por modalidade.

Poder	Órgão	Total	Presencial		Remoto					
			Total presencial	%	Remoto parcial	%	Remoto integral	%	Total remoto	%
CNMP/MPU	MPM	614	65	11%	502	82%	47	8%	549	89%
CNMP/MPU	CNMP	250	48	19%	144	58%	58	23%	202	81%
CNMP/MPU	MPDFT	2.030	414	20%	1.084	53%	532	26%	1.616	80%
CNMP/MPU	MPF	10.100	2.382	24%	6.429	64%	1.289	13%	7.718	76%
Legislativo	TCU	2.236	535	24%	1.049	47%	652	29%	1.701	76%
CNMP/MPU	MPT	3.753	977	26%	2.419	64%	357	10%	2.776	74%
Judiciário	STF	1.197	444	37%	172	14%	581	49%	753	63%
Executivo	AGU	9.329	4.453	48%	980	11%	3.896	42%	4.876	52%
Judiciário	CJF	29.375	17.547	60%	8.055	27%	3.773	13%	11.828	40%
Judiciário	STJ	1.771	1.174	66%	224	13%	373	21%	597	34%
Judiciário	CSJT	40.042	28.349	71%	5.029	13%	6.664	17%	11.693	29%
Judiciário	JE	22.604	16.277	72%	4.682	21%	1.645	7%	6.327	28%
DPU	DPU	1.836	1.382	75%	373	20%	81	4%	454	25%
Judiciário	CNJ	435	344	79%	-	0%	91	21%	91	21%
Legislativo	SENADO	5.885	4.684	80%	-	0%	1.201	20%	1.201	20%
Judiciário	STM	907	731	81%	40	4%	136	15%	176	19%
Judiciário	TST	2.335	2.144	92%	-	0%	191	8%	191	8%
Legislativo	CAMARA	2.557	2.375	93%	177	7%	5	0%	182	7%
Executivo		516.597	487.167	94%	18.676	4%	10.754	2%	29.430	6%
Total		653.853	571.492	87%	50.035	8%	32.326	5%	82.361	13%

Fonte: órgãos, com data de referência entre outubro e dezembro de 2023 (apenas dados do TCU são de abril de 2024).

85. A tabela acima, segmentada por órgãos, reforça a conclusão de que há bastante heterogeneidade na adoção das modalidades de trabalho na APF. Embora dentro do Ministério Público exista certa homogeneidade entre seus ramos (trabalho remoto variando de 74% no MPT a 89% no MPM), no Poder Judiciário, a variação é bem superior (de 8% no TST a 63% no STF). Amplitude semelhante é observada no Poder Legislativo: 7% na CD e 76% no TCU.
- B.4 Aspectos financeiros (eventual redução de despesas)
86. No voto condutor do Acórdão 2.564/2022-TCU-Plenário, o relator solicitou que fosse incluído no escopo dos próximos trabalhos a quantificação da eventual economia de recursos públicos advindos da adoção da modalidade de trabalho remoto.
87. Quanto a isso, a equipe de fiscalização requisitou que os órgãos informassem e enviassem, caso existentes, relatórios já produzidos que indicassem eventual redução de despesas (custeio e capital) relacionada ao trabalho remoto, com referência a partir de 2019. O quadro abaixo sintetiza as manifestações enviadas sobre o assunto.

Quadro 3 - Manifestações sobre eventual redução de despesas relacionada ao trabalho remoto.

MGI (peça 251, p. 9) - Até o final 2022, na égide da antiga IN 65/2020-ME, 31 unidades encaminharam relatórios de monitoramento. No âmbito de uma parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), está em fase final de elaboração uma análise do conjunto desses relatórios, cujo objetivo é apresentar as evidências disponíveis sobre a implementação do PGD nas unidades e definir os principais delineamentos para acompanhamento e avaliação do programa. Conforme a metodologia adotada, verificou-se que, dentre as 31 unidades, 15 reportaram informações válidas quanto à variação de gastos com a implementação do PGD. Dessas, 14 reportaram que houve diminuição de gastos após o programa e uma que não houve variação. Os relatórios mais detalhados

alegaram economias de até 50%, com diminuição de gastos significativos em comparação com o período anterior à pandemia global (2019). Ressalve-se que os dados não estão padronizados e existe uma variedade de itens considerados: eletricidade, telecomunicações, água, aluguéis, conservação de imóveis, diárias e passagens, materiais de consumo e serviços de apoio, entre outros. OBSERVAÇÃO: Em consulta à internet, não foi possível obter a versão final do relatório (há informação de que houve uma apresentação em 7/3/2024, mas que 'os resultados serão publicados em relatório de evidências rápidas, a ser divulgado pela ENAP').

AGU (peça 354, p. 5) - Durante o período de 2019 a 2023, a AGU concentrou esforços em iniciativas para reduzir custos, alinhadas com o encerramento dos ciclos do planejamento estratégico. Em 2019, a ênfase estava na infraestrutura física e na racionalização organizacional, resultando em uma economia de R\$ 13,3 milhões, principalmente devido a mudanças e renegociações contratuais de locações de imóveis. Em 2020, a AGU continuou a otimizar espaços físicos, economizando R\$ 3,5 milhões em locações, enquanto as mudanças no trabalho devido à pandemia resultaram em economia adicional de cerca de R\$ 9,6 milhões em diversas áreas operacionais. Em 2021, foram economizados aproximadamente R\$ 4,2 milhões em locações, mas os custos operacionais aumentaram com o retorno gradual dos servidores, resultando em um acréscimo de cerca de R\$ 2,6 milhões em relação a 2020. Em 2022, houve economia de R\$ 4,4 milhões em locações, mas os custos operacionais aumentaram em R\$ 5,8 milhões após o fim da pandemia. Em 2023, a AGU reduziu custos em aproximadamente R\$ 4,6 milhões em locações, apesar de um aumento de pouco mais de R\$ 820 mil nos custos operacionais em comparação com o mesmo período de 2022, conforme registrado no plano de logística sustentável até setembro de 2023.

CD (peça 254, p. 5) - Até o presente momento, não foi feito esse levantamento, em razão do baixo número de participantes no Programa de Resultados e da existência de dispensa apenas parcial do registro biométrico.

SF (peça 216, p. 4) - Não há.

TCU (peça 245, p. 11) - Não foram produzidos relatórios abordando essa questão.

STF (peça 178, p. 3) - O órgão disponibilizou os links dos relatórios de atividades do período entre 2019 e 2022.

CNJ (peça 103, p. 7) - Ainda não existe no órgão relatório do programa de gestão de desempenho que indique redução de despesas, independente da modalidade de trabalho.

STJ (peça 176, p. 435) - Não há relatórios que indiquem redução de despesas relacionadas à gestão de desempenho.

STM (peça 194, p. 1-3) - O órgão não elabora relatórios específicos sobre a redução de despesas relacionadas ao trabalho remoto, concentrando-se nos indicadores do seu Plano de Logística Sustentável. Os dados disponíveis referem-se à força de trabalho total (não diferenciando entre servidores que estão em trabalho presencial, remoto ou híbrido) e abrangem despesas que de alguma forma podem ser relacionadas diretamente ao número de servidores em trabalho presencial (como consumo de papel, copos descartáveis, água mineral embalada, impressão, energia elétrica, água da rede pública, manutenção de veículos, transporte terrestre e combustíveis), com variações notáveis de 2019 para 2020 devido à pandemia. Com o retorno gradual das atividades presenciais, a despesa apresentou incremento. Em 2022, com o regime de revezamento, houve consumo abaixo de 2019 em oito de nove itens, indicando que o trabalho presencial aumenta as despesas. Gastos com reformas, limpeza, vigilância e telefonia não foram afetados pela pandemia. Embora 2021 e 2022 revelem o impacto do retorno ao trabalho presencial, outras medidas administrativas, em conformidade com o Plano de Logística Sustentável, podem ter contribuído para a redução de despesas. Ações contínuas de capacitação e conscientização sobre o uso sustentável dos recursos públicos também influenciaram os resultados.

TST (peça 181, p. 370) - Não há relatórios que indiquem eventual redução de despesas relacionadas a programa de gestão de desempenho ou pelo exercício de trabalho remoto.

TSE (peças 271; 274; 289; 290; 294; e 295) - O órgão envia documentos de várias unidades internas informando que não dispõem de relatórios que indiquem eventual redução de despesas relacionada diretamente ao trabalho remoto. No entanto, a Secretaria de Administração efetuou análise comparativa de alguns custos do TSE relacionados a gastos com água, energia elétrica, telefonia, produtos de limpeza e outros materiais de consumo, como copos descartáveis e café moído,

considerando o período da pandemia e os dados de consumo anteriores à pandemia. O resultado desse comparativo consta na peça 295.

CJF (peça 239, p. 1-5) - Foram apresentados gráficos com o desempenho dos principais grupos de gastos relacionados à manutenção do órgão (diárias, passagens, água, esgoto, energia elétrica, comunicação geral, materiais de consumo, manutenção de bens, outras despesas de custeio, tecnologia, limpeza/manutenção, serviços técnicos, vigilância e locação de imóveis), no período de 2019 a outubro de 2023. A partir de abril de 2020, durante o auge da pandemia, houve uma redução significativa das despesas relacionadas à manutenção e ao funcionamento do órgão devido à priorização do trabalho remoto. Com o retorno gradual ao trabalho presencial a partir de novembro do mesmo ano, houve um aumento progressivo dessas despesas. Na área de tecnologia, os custos aumentaram ao longo dos anos devido à necessidade de atualização e implementação de novas tecnologias para melhorar a eficiência e agilidade da prestação jurisdicional. As despesas com terceirização também diminuíram durante o período crítico da pandemia, mas em menor proporção em comparação com outras despesas de manutenção, devido à natureza contínua desses serviços, mesmo durante o trabalho remoto. As despesas com locação de imóveis tiveram uma redução nos anos de 2020 e 2021, coincidindo com o período da pandemia. Portanto, o trabalho remoto adotado durante a pandemia pode ter contribuído para a redução de despesas relacionadas à manutenção e funcionamento do órgão.

CSJT (peças 243, p. 6; 321, p. 4; e 323) - O CSJT não detém essa informação, razão pela qual foi solicitada a colaboração dos TRTs, a fim de que se manifestassem por meio de formulário eletrônico a eles encaminhado. Em resposta, sete TRTs (4ª, 9ª, 12ª, 14ª, 16ª, 17ª e 20ª Regiões) informaram que foram produzidos relatórios que indicam eventual redução de despesas relacionada ao trabalho remoto. OBSERVAÇÃO: O material repassado pelos TRTs ao CSJT consubstancia-se numa miscelânea de documentos compostos por telas de painéis, relatórios de gestão, informações, memorandos e artigos, uns focando a questão da produtividade, outros restritos ao biênio 2019-2020 (quando uma redução de despesas causada pela pandemia era naturalmente esperada).

CNMP (peça 160, p. 4) - Em 2021, o CNMP integrou grupo de trabalho que realizou estudos visando à atualização da norma que regulamenta o trabalho remoto no âmbito do MPU. Nesse contexto, foram extraídos dados do 2º semestre (julho a dezembro) dos anos de 2019 e de 2020 referentes à produtividade e aos gastos com energia elétrica, água, esgoto, iluminação, diárias, passagens, serviço de impressão, telefonia móvel, telefonia fixa e combustível. Como resultado dos estudos foram produzidas a Nota Técnica 4/2021 (peça 171), que apresenta os resultados de pesquisa sobre percepção do trabalho remoto e estudos de economicidade e produtividade realizados pelo grupo de trabalho, e a Informação 12/2021 (peça 172), que oferece análise sobre as atividades realizadas pelo grupo de trabalho. Nessa última, consta que no segundo semestre de 2020 o trabalho remoto resultou em reduções de gastos, gerando economias na ordem de R\$ 22 milhões nas unidades do Ministério Público (uma das unidades informou apenas que houve redução de 44% no consumo de água, 31% no de energia e 74% no de papel). Além disso, entendeu-se que o trabalho remoto pode promover economia também em outras categorias, como por exemplo o pagamento de aluguéis de imóveis, a aquisição de mobiliários e equipamentos, os pagamentos destinados aos contratos de serviços de terceirizados de limpeza, manutenção e segurança. A conclusão foi no sentido de que os dados obtidos pelo grupo de trabalho sobre economicidade evidenciaram que essa modalidade pode promover a redução dos gastos administrativos garantindo a continuidade dos serviços prestados.

MPF (peça 229, p. 15-16) - O órgão elabora relatórios anuais de avaliações por competências para subsidiar o Planejamento Estratégico de Capacitação do MPF. No entanto, não se aborda a redução de despesas relacionadas ao programa de gestão de desempenho. Em relação ao trabalho remoto, em 2021 foi instituído grupo de trabalho que realizou diversos estudos sobre sua vantajosidade para a administração, especialmente em termos de economicidade e produtividade, visando atualizar a portaria que regulamenta o trabalho remoto no MPF. Dentre outros, esses estudos incluem as supracitadas Nota Técnica 4/2021 e a Informação 12/2021.

MPDFT (peça 173, p. 2) - Não existem relatórios consolidados que indiquem eventuais reduções de despesas. Todavia, com a implantação do trabalho remoto no âmbito do MPDFT houve a redução do quadro de terceirizados, bem como a devolução de mobiliários e equipamentos de informática. Embora a devolução de mobiliários e equipamentos de informática não tenha um impacto financeiro

imediatamente, a longo prazo será possível aferir a redução, visto que haverá um número menor de objetos para substituição. Entretanto, está em estudo melhorar a estrutura física para criação de coworking, bem como em algumas unidades a energia elétrica já está sendo utilizada no sistema fotovoltaico.

MPT (peça 231, p. 6) - Não foram produzidos relatórios com esse enfoque.

MPM (peça 148, p. 3) - O órgão monitora os custos anuais das Procuradorias de Justiça Militar, gabinetes e unidades relacionadas. O relatório combina dados do SIAFI com informações físicas de sistemas internos, incluindo quantitativo de pessoal, de quilômetros rodados e de atos praticados, além do consumo de água e energia elétrica. O Relatório Anual de Custos visa auxiliar decisões, dar transparência e promover o uso eficiente dos recursos públicos. Esse relatório contém o arcabouço necessário para estabelecer um panorama comparativo, por meio de gráficos e tabelas, entre os exercícios 2019-2022. Cabe ressaltar que o acompanhamento dos custos é feito diariamente e concluído ao final de cada mês, possibilitando sua efetiva publicação semestral e anualmente.

DPU (peça 128, p. 5-6) - O órgão não dispõe dos relatórios específicos. Dados extraídos do Sistema Integrado de Gerenciamento de Pessoal indicam a redução dos valores gastos com o auxílio transporte e o adicional de insalubridade, sendo que, em comparação ao exercício de 2019, o primeiro (auxílio transporte) baixou a 41% em 2020 e retornou a 50% em outubro de 2023; e o segundo (adicional de insalubridade) baixou a 53% em 2020 e retornou a 90% em outubro de 2023.

88. Do quadro acima, fica evidente que há uma lacuna significativa na sistematização e na profundidade das informações disponíveis. Resta claro que os órgãos da APF não produzem estudos ou relatórios específicos sobre os impactos financeiros do trabalho remoto. Muitos não forneceram nenhum dado ou o fizeram de maneira fragmentada, apresentando abordagem superficial e informações produzidas ou consolidadas apenas para atender à requisição efetuada.
89. Logo, a utilidade dessas informações é bastante limitada, uma vez que os órgãos não realizam análise comparativa mais robusta e aprofundada, prejudicando a capacidade de essas informações fornecerem insights estratégicos e uma compreensão ampla sobre eventual economia que possa ser inequivocamente relacionada ao trabalho remoto.
90. A despeito da deficiência na avaliação sobre o potencial de redução de gastos dessa modalidade de trabalho, as manifestações apresentadas destacaram vários custos passíveis de economia em decorrência do trabalho remoto: despesas com utilidades e serviços públicos (água, energia elétrica, telefonia), despesas com infraestrutura (conservação de imóveis próprios, locação de imóveis), despesas com viagens e deslocamentos (diárias, passagens, manutenção e combustível de veículos próprios, locação de veículos), despesas com materiais de consumo e de escritório (café, copos descartáveis, impressão, papel, produtos de limpeza) e despesas com benefícios e vantagens (auxílio transporte, adicional de insalubridade).
91. É importante ressaltar que a ausência de estudos ou relatórios específicos já produzidos pelos órgãos não necessariamente indica a inexistência de benefícios financeiros concretos advindos do trabalho remoto. Por exemplo, a AGU menciona economia com locações de imóveis no período de 2019 a 2023 na ordem de R\$ 30 milhões, ao passo que os custos operacionais caíram R\$ 9,6 milhões em 2020 (ano da pandemia) e subiram R\$ 9,2 milhões desde 2021, com o retorno gradual de membros e servidores.
92. Todavia, uma análise mais abrangente e detalhada seria necessária para confirmar as potenciais despesas impactadas, correlacioná-las ao trabalho remoto e mensurar a economia obtida. Em outras palavras, parece certo que a ausência da presença física dos servidores no local de trabalho pode resultar em economia financeira para a APF em diversos aspectos. No entanto, estabelecer uma relação inequívoca entre essas economias e o trabalho remoto é tarefa desafiadora.
93. Para que isso ocorra, é necessário estabelecer procedimentos para coletar, analisar e relatar dados relacionados tanto às estruturas físicas de trabalho quanto à evolução da presencialidade dos servidores, a fim de determinar correlações significativas com eventual redução de despesas que possam ser associadas ao trabalho remoto em determinadas áreas.
94. Sem embargos, essa avaliação também deve considerar possíveis aumentos de despesas correlatas ao trabalho remoto. Ainda que não tenham sido mencionadas pelos órgãos, pode-se cogitar despesas com reembolso de serviços de transporte, com internet e com aquisição de novos equipamentos necessários para essa modalidade.
95. Além disso, é necessário comparar custos e benefícios do trabalho remoto com o trabalho presencial de maneira abrangente e ao longo do tempo (recorte longitudinal). Isso pode envolver a

comparação de despesas antes, durante e após períodos de trabalho remoto, levando em consideração fatores sazonais e eventos externos, como a pandemia.

96. Dessa forma, é crucial estabelecer uma metodologia robusta, que inclua a definição precisa das categorias de despesas a serem consideradas e dos indicadores de presencialidade necessários para estabelecer uma correspondência confiável entre o trabalho remoto e a redução de despesas. Essa abordagem metódica é fundamental para uma avaliação abrangente e fidedigna dos impactos financeiros do trabalho remoto no âmbito da APF.

C. Benchmarking das Normas de Trabalho Remoto

97. O presente capítulo detalha os métodos utilizados e os resultados obtidos com o benchmarking realizado a fim de conhecer as principais normas de trabalho remoto da APF e compará-las entre si, almejando a identificação de melhores práticas (a partir da busca por referências diversas) e, consequentemente, o aprimoramento das normas com base nos resultados comparativos (aprendizado com outras organizações).

C.1 Seleção das normas

98. Inicialmente, a equipe de fiscalização selecionou sete normas, conforme quadro abaixo.

Quadro 4 - Normas selecionadas para benchmarking e 2ª manifestação enviada.

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (administração direta, autárquica e funcional)	IN 24/2023-MGI IN 52/2023-MGI	Pçs 350-352
Conselho Nacional de Justiça (Poder Judiciário)	Resolução 227/2016-CNJ	Pçs 357-359
Advocacia-Geral da União	Portaria 125/2024-AGU	Pçs 353-355
Supremo Tribunal Federal	Resolução 749/2021-STF	Pç 356
Câmara dos Deputados	Portaria 53/2022-CD	Pç 360
Senado Federal	ADG 24/2021-SF	Pçs 347-348
Tribunal de Contas da União	Portaria 9/2022-TCU	Pç 362

99. A seleção das IN's do MGI se deu por razões óbvias, haja vista que a administração direta, autárquica e funcional concentra 80% dos servidores públicos civis da União. Já a Portaria 125/2024-AGU foi selecionada por ser a mais recente dentre as normas que são objeto deste levantamento.
100. No âmbito do Poder Legislativo, foram selecionadas as normas das três unidades.
101. No âmbito do Poder Judiciário, foram selecionadas as Resoluções 749/2021-STF e 227/2016-CNJ, a primeira por ser independente da segunda e a segunda por servir de baliza para todas as demais unidades do Poder Judiciário.
102. Ademais, no entendimento da equipe de fiscalização, as normas de trabalho remoto do MPU e da DPU também são fortemente balizadas pela Resolução 227/2016-CNJ, o que justificou a não seleção das normas desses órgãos autônomos.
- ##### C.2 Mapeamento das normas
103. Ato contínuo, a equipe de fiscalização realizou mapeamento preliminar das normas selecionadas, o qual foi posteriormente submetido para obtenção de comentários por parte dos gestores das unidades com o fito de propiciar que o mapeamento final pudesse ser o mais imparcial, objetivo e completo possível, agregando a perspectiva dos gestores.
104. Inicialmente, foram identificados 51 temas. Após análise dos comentários oferecidos pelos gestores, remanesceram 47 temas. Como forma de facilitar uma análise mais abrangente, tais temas foram reunidos, por afinidade, em 13 grupos de assuntos.

Quadro 5 - Temas destacados agrupados por assuntos afins.

GRUPO	DESTACADOS PELO RELATOR	TEMAS MAPEADOS PELA EQUIPE DE AUDITORIA
1	Equilíbrio entre trabalho remoto e presença física	Atendimento ao público Definição quantitativa para o trabalho remoto Prazo máximo para trabalho remoto Período com obrigatoriedade presencial
2	Expectativa de produtividade	Expectativa de produtividade
3	Trabalho remoto no exterior	Trabalho remoto no exterior
4	Gestão integrada e efetividade organizacional	Avaliação estratégica de resultados e efetividade Apresentação de relatórios (para acompanhamento ou avaliação) Interação do nível operacional com o estratégico Acompanhamento estratégico do trabalho remoto
5	Transparência e divulgação	Transparência e divulgação
6	Sistema informatizado de gestão	Sistema informatizado de gestão
7	Cumprimento da norma e política de consequências	Cumprimento da norma e política de consequências

Quadro 6 - Demais temas agrupados por assuntos afins.

GRUPO	DEMAIS ASSUNTOS	TEMAS MAPEADOS PELA EQUIPE DE AUDITORIA
8	Disposições gerais	Ações de capacitação e desenvolvimento Alteração da modalidade ou regime de trabalho Manual de organização da unidade Natureza da modalidade de trabalho remoto Saúde, segurança do trabalho e qualidade de vida Times volantes Vedações ao trabalho remoto
9	Estrutura	Estrutura para realização do trabalho remoto Redimensionamento das instalações físicas Vistoria do local de trabalho
10	Execução dos trabalhos e gestão das metas	Ajustes na pactuação de metas Equivalência entre jornada de trabalho e alcance de metas Impacto de afastamentos nas metas Pactuação de metas
11	Jornada de trabalho	Banco de horas Compensação do trabalho não realizado Desligamento do trabalho remoto e retorno ao presencial Flexibilidade para trabalho presencial (unidade alternativa) Jornada no regime parcial e controle de frequência Pagamento de adicionais e benefícios
12	Responsabilidades	Acompanhamento operacional Atendimento das convocações Autorização da modalidade de trabalho remoto Avaliação operacional dos trabalhos Competências das chefias Cultura organizacional e integração da equipe Declaração ou termo de adesão/responsabilidade Deveres do servidor em trabalho remoto Disponibilidade durante horário de funcionamento Disponibilidade síncrona (horário específico) Responsabilidade pessoal pela realização dos trabalhos
13	Seleção	Revezamento Seleção e priorização baseada em atividades Seleção, priorização e perfil dos participantes

105. Os dois quadros acima identificam os 47 temas mapeados, os 13 grupos de assuntos em que foram reunidos e ainda subdividem esses grupos em dois: temas destacados pelo relator no voto condutor do Acórdão 2.564/2022-TCU-Plenário e demais temas.

106. Tal subdivisão é relevante porque, em face dos prazos e dos recursos disponíveis para a fiscalização, os temas destacados pelo relator foram, justamente por esse motivo, objetivamente escolhidos pela equipe de auditoria para um exame detalhado das abordagens conferidas a eles pelas normas selecionadas, a ser apresentado na seção C.5.
107. Antes, porém, aproveita-se para, desde já, apresentar um panorama geral do mapeamento realizado, com o objetivo de oferecer uma visão abrangente das normas de trabalho remoto selecionadas, contribuindo para identificar oportunidades de melhoria para futuras revisões não só delas próprias, mas também das normas dos demais órgãos da APF.

Quadro 7 - Temas abordados nas normas selecionadas.

TEMAS MAPEADOS PELA EQUIPE DE AUDITORIA	QTD	MGI	CNJ	AGU	STF	CD	SF	TCU
Atendimento ao público	7	•	•	•	•	•	•	•
Cumprimento da norma e política de consequências	7	•	•	•	•	•	•	•
Desligamento do trabalho remoto e retorno ao presencial	7	•	•	•	•	•	•	•
Autorização da modalidade de trabalho remoto	7	•	•	•	•	•	•	•
Cultura organizacional e integração da equipe	7	•	•	•	•	•	•	•
Deveres do servidor em trabalho remoto	7	•	•	•	•	•	•	•
Disponibilidade durante horário de funcionamento	7	•	•	•	•	•	•	•
Trabalho remoto no exterior	6	•	•	•		•	•	•
Estrutura para realização do trabalho remoto	6	•	•	•	•	•		•
Pactuação de metas	6	•	•		•	•	•	•
Acompanhamento operacional	6	•	•		•	•	•	•
Atendimento das convocações	6	•	•	•		•	•	•
Avaliação operacional dos trabalhos	6	•	•		•	•	•	•
Competências das chefias	6	•	•		•	•	•	•
Acompanhamento estratégico do trabalho remoto	5	•			•	•	•	•
Apresentação de relatórios (para acompanhamento ou avaliação)	5		•		•	•	•	•
Avaliação estratégica de resultados e efetividade	5	•	•			•	•	•
Interação do nível operacional com o estratégico	5	•	•		•	•		•
Transparência e divulgação	5	•	•		•		•	•
Ações de capacitação e desenvolvimento	5	•	•	•	•	•		
Natureza da modalidade de trabalho remoto	5	•	•	•	•			•
Saúde, segurança do trabalho e qualidade de vida	5	•	•	•	•			•
Vedações ao trabalho remoto	5	•	•	•		•		•
Ajustes na pactuação de metas	5	•	•			•	•	•
Equivalência entre jornada de trabalho e alcance de metas	5		•		•	•	•	•
Banco de horas	5	•	•			•	•	•
Compensação do trabalho não realizado	5	•	•		•		•	•
Jornada no regime parcial e controle de frequência	5	•			•	•	•	•
Pagamento de adicionais e benefícios	5	•	•		•	•	•	
Declaração ou termo de adesão/responsabilidade	5	•	•		•	•		•
Seleção, priorização e perfil dos participantes	5	•	•	•	•			•

Definição quantitativa para o trabalho remoto	4		•	•	•			•
Sistema informatizado de gestão	4	•		•			•	•
Responsabilidade pessoal pela realização dos trabalhos	4		•		•	•		•
Prazo máximo para trabalho remoto	3		•	•				•
Expectativa de produtividade	3		•			•	•	
Alteração da modalidade ou regime de trabalho	3	•				•	•	
Impacto de afastamentos nas metas	3	•				•	•	
Disponibilidade síncrona (horário específico)	3			•		•	•	
Período com obrigatoriedade presencial	2		•					•
Times volantes	2	•	•					
Flexibilidade para trabalho presencial (unidade alternativa)	2		•	•				
Revezamento	2		•	•				
Seleção e priorização baseada em atividades	2	•	•					
Manual de organização da unidade	1				•			
Redimensionamento das instalações físicas	1			•				
Vistoria do local de trabalho	1		•					

Quadro 8 - Temas com maior e menor recorrência entre as normas (reunidos por grupos de assunto).

ID	ASSUNTOS	TEMAS MAPEADOS PELA EQUIPE DE AUDITORIA	QTD	MGI	CNJ	AGU	STF	CD	SF	TCU
1	Equilíbrio entre trabalho remoto e presença física	Atendimento ao público	7	•	•	•	•	•	•	•
		Definição quantitativa para o trabalho remoto	4		•	•	•			•
		Prazo máximo para trabalho remoto	3		•	•				•
		Período com obrigatoriedade presencial	2		•					•
2	Expectativa de produtividade	Expectativa de produtividade	3		•			•	•	
3	Trabalho remoto no exterior	Trabalho remoto no exterior	6	•	•	•		•	•	•
4	Gestão integrada e efetividade organizacional	Acompanhamento estratégico do trabalho remoto	5	•			•	•	•	•
		Apresentação de relatórios (para acompanhamento ou avaliação)	5		•		•	•	•	•
		Avaliação estratégica de resultados e efetividade	5	•	•			•	•	•
		Interação do nível operacional com o estratégico	5	•	•		•	•		•
5	Transparência e divulgação	Transparência e divulgação	5	•	•		•		•	•
6	Sistema informatizado de gestão	Sistema informatizado de gestão	4	•		•			•	•
7	Cumprimento da norma e política de consequências	Cumprimento da norma e política de consequências	7	•	•	•	•	•	•	•
8	Disposições gerais	Ações de capacitação e desenvolvimento	5	•	•	•	•	•		
		Natureza da modalidade de trabalho remoto	5	•	•	•	•			•
		Saúde, segurança do trabalho e qualidade de vida	5	•	•	•	•			•
		Vedações ao trabalho remoto	5	•	•	•		•		•
		Alteração da modalidade ou regime de trabalho	3	•				•	•	
		Times volantes	2	•	•					
		Manual de organização da unidade	1				•			
9	Estrutura	Estrutura para realização do trabalho remoto	6	•	•	•	•	•		•
		Redimensionamento das instalações físicas	1			•				
		Vistoria do local de trabalho	1		•					
10	Execução dos trabalhos e gestão das metas	Pactuação de metas	6	•	•		•	•	•	•
		Ajustes na pactuação de metas	5	•	•			•	•	•
		Equivalência entre jornada de trabalho e alcance de metas	5		•		•	•	•	•
		Impacto de afastamentos nas metas	3	•				•	•	
11	Jornada de trabalho	Desligamento do trabalho remoto e retorno ao presencial	7	•	•	•	•	•	•	•
		Banco de horas	5	•	•			•	•	•
		Compensação do trabalho não realizado	5	•	•		•		•	•
		Jornada no regime parcial e controle de frequência	5	•			•	•	•	•
		Pagamento de adicionais e benefícios	5	•	•		•	•	•	
		Flexibilidade para trabalho presencial (unidade alternativa)	2		•	•				

12	Responsabilidades	Autorização da modalidade de trabalho remoto	7	•	•	•	•	•	•	•
		Cultura organizacional e integração da equipe	7	•	•	•	•	•	•	•
		Deveres do servidor em trabalho remoto	7	•	•	•	•	•	•	•
		Disponibilidade durante horário de funcionamento	7	•	•	•	•	•	•	•
		Acompanhamento operacional	6	•	•		•	•	•	•
		Atendimento das convocações	6	•	•	•		•	•	•
		Avaliação operacional dos trabalhos	6	•	•		•	•	•	•
		Competências das chefias	6	•	•		•	•	•	•
		Declaração ou termo de adesão/responsabilidade	5	•	•		•	•		•
		Responsabilidade pessoal pela realização dos trabalhos	4		•		•	•		•
		Disponibilidade síncrona (horário específico)	3			•			•	•
13	Seleção	Seleção, priorização e perfil dos participantes	5	•	•	•	•			•
		Revezamento	2		•	•				
		Seleção e priorização baseada em atividades	2	•	•					

108. O quadro 7 identifica assuntos com maior e menor recorrência entre as normas selecionadas, o que pode ser um indicativo da relevância de cada um em relação ao trabalho remoto na APF. Ou, ao menos, os temas aos quais os gestores dos órgãos selecionados dispensaram mais e menos atenção no momento da elaboração das normas. O quadro 8 apresenta os mesmos dados, mas com os temas reunidos nos 13 grupos de assuntos.

1.

2. Quadro 9 - Dispositivos das normas que abordam os temas.

MGI	CNJ	AGU	STF	CD
Equilíbrio entre trabalho remoto e presença física				
Atendimento ao público				
IN-24 (Art. 7º, caput)	Art. 5º, V	Arts. 8º, § 1º, e 14, III	Art. 26, I	Art. 5º, § 3º, IV
Definição quantitativa para o trabalho remoto				
	Art. 5º, III e § 12	Arts. 4º e 15	Arts. 21, §§ 3º e 4º, e 28	
Prazo máximo para trabalho remoto				
	Art. 22	Arts. 10, I, b e 11, § 2º		
Período com obrigatoriedade presencial				
	Art. 5º, § 2º			
Expectativa de produtividade				
	Art. 6º, § 2º			Art. 5º, § 2º
Trabalho remoto no exterior				
IN-24 (Art. 12)	Art. 5º, § 11	Art. 11		Art. 17, XI
Gestão integrada e efetividade organizacional				
Acompanhamento estratégico do trabalho remoto				
IN-24 (Arts. 23, I, 24, II e 31)			Art. 10	Art. 19
Apresentação de relatórios (para acompanhamento ou avaliação)				
	Arts. 17, II, e 18		Art. 12	Arts. 13 e 15
Avaliação estratégica de resultados e efetividade				
IN-24 (Arts. 22, 23, I, e 30)	Arts. 17, 19, 20 e 21			Art. 19
Interação do nível operacional com o estratégico				
IN-24 (Arts. 18 e 24, I)	Art. 6º, caput		Arts. 8º e 9º	Arts. 13, § 3º; 14; 15.
Transparência e divulgação				
IN-24 (Arts. 23, I e V, 28, 29 e 31, III)	Art. 5º, § 8º		Art. 25, parágrafo único	
Sistema informatizado de gestão				
IN-24 (Arts. 28 e 29)		Arts. 5º, § 1º, e 13		
Cumprimento da norma e política de consequências				
IN-24 (Art. 23, parágrafo único) IN 52 (Arts. 3º a 7º)	Arts. 7º, § 2º, e 10	Art. 10, I, a	Art. 30, III	Arts. 14, 17 e 18, parágrafo único

3.

Disposições gerais				
Ações de capacitação e desenvolvimento				
IN-24 (Arts. 3º, XI, e 21, § 7º) IN-52 (Art. 17)	Arts. 11 e 12	Arts. 7º, I, e 14, IV	Art. 6º, § 2º	Art. 19, X
Natureza da modalidade de trabalho remoto				
IN-24 (Arts. 6º, § 4º, e 15, V, "b")	Art. 4º	Arts. 2º, IV e 3º	Art. 21, § 2º	
Saúde, segurança do trabalho e qualidade de vida				
IN-24 (Art. 2º, IX) IN 52 (Art. 13)	Arts. 3º, VI, 9º, IX, e 12	Art. 1º	Art. 3º, V	
Vedações ao trabalho remoto				
IN-24 (Art. 10, §§ 2º e 3º)	Arts. 5º, I e 9º, § 2º	Art. 6º		Art. 10, § 3º
Alteração da modalidade ou regime de trabalho				
IN-24 (Art. 7º, parágrafo único)				Art. 11, I e parágrafo único
Times volantes				
IN-24 (Art. 19, II, "c", e § 2º, III)	Art. 12-A			
Manual de organização da unidade				
			Arts. 4º e 5º	
Estrutura				
Estrutura para realização do trabalho remoto				
IN-24 (Arts. 15, V, "a" e "c", 16 e 26, V)	Arts. 9º, § 4º, 13 e 14	Art. 8º, I e § 2º	Art. 22, V	Art. 17, I
Redimensionamento das instalações físicas				
		Art. 14		
Vistoria do local de trabalho				
	Art. 9º, § 6º			
Execução dos trabalhos e gestão das metas				
Pactuação de metas				
IN-24 (Art. 19)	Art. 6º, §§ 1º e 3º		Arts. 14 a 16	Arts. 5º e 12
Ajustes na pactuação de metas				
IN-24 (Art. 20, §§ 2º e 3º)	Art. 6º, § 3º, IV			Art. 14
Equivalência entre jornada de trabalho e alcance de metas				
	Art. 7º		Art. 17, §§ 2º e 3º	Art. 5º, § 2º
Impacto de afastamentos nas metas				
IN-24 (Art. 25, V e 26, IV) IN 52 (Art. 16)				Art. 13, § 2º
Jornada de trabalho				
Desligamento do trabalho remoto e retorno ao presencial				
IN-24 (Art. 27)	Arts. 15 e 16	Art. 10	Art. 30	Art. 11, II
Banco de horas				
IN-52 (Art. 18)	Art. 7º, § 3º			Art. 10, § 2º, III
Compensação do trabalho não realizado				
IN-52 (Arts. 4º e 5º)	Art. 7º, § 2º		Art. 17, § 4º	
Jornada no regime parcial e controle de frequência				
IN-24 (Art. 8º)			Art. 22, § 1º	Art. 10, § 1º, II e § 2º
Pagamento de adicionais e benefícios				
IN-24 (Art. 6º, § 5º) IN 52 (Arts. 8º a 12º)	Art. 7º, §§ 1º e 3º		Arts. 31 e 32	Arts. 10, § 2º, III, e 21
Flexibilidade para trabalho presencial (unidade alternativa)				
	Art. 5º, § 7º	Art. 5º, § 4º		
Responsabilidades				
Autorização da modalidade de trabalho remoto				
IN-24 (Arts. 5º e 6º, caput e § 3º)	Art. 5º, § 5º	Art. 7º	Arts. 24 a 26	Arts. 4º, 5º, 6º, 7º e 8º
Cultura organizacional e integração da equipe				
IN-24 (Art. 25, VI)	Art. 5º, § 1º	Art. 12	Arts. 18 e 19	Art. 18, III
Deveres do servidor em trabalho remoto				
IN-24 (Arts. 20, caput e § 1º, e 26) IN-52 (Art. 19)	Art. 9º	Arts. 8º e 9º	Art. 29	Arts. 16 e 17
Disponibilidade durante horário de funcionamento				
IN-24 (Art. 26, III)	Art. 9º, III e IV	Art. 8º, II, IV e § 1º	Art. 16, parágrafo único	Art. 17, III e VIII
Acompanhamento operacional				
IN-24 (Arts. 20, § 2º, e 25, I e IV)	Arts. 8º, 9º, VI, e 11		Art. 17, caput e § 1º	Art. 18, IV
Atendimento das convocações				
IN-24 (Arts. 11, 15, III, e 26, II)	Art. 9º, II e § 3º	Art. 8º, III		Arts. 10, § 1º, II, e 17, IX
Avaliação operacional dos trabalhos				
IN-24 (Arts. 21, 25, IV, e 30)	Art. 8º		Art. 17, caput	Art. 18, VII
Competências das chefias				
IN-24 (Arts. 23 a 25)	Art. 8º		Art. 6º	Art. 18
Declaração ou termo de adesão/responsabilidade				
IN-24 (Arts. 10, § 1º, e 15)	Art. 9º, § 5º		Arts. 22 e 34, § 2º	Art. 20
Responsabilidade pessoal pela realização dos trabalhos				
	Art. 9º, § 1º		Art. 22, II	Art. 16
Disponibilidade síncrona (horário específico)				
		Art. 11, § 3º		

4.

5.

6.

Seleção				
Seleção, priorização e perfil dos participantes				
IN-24 (Arts. 13 e 14)	Art. 5º, II e § 4º	Art. 7º	Art. 27	
Revezamento				
	Art. 5º, IV	Arts. 7, III e 10, I, b		
Seleção e priorização baseada em atividades				
IN-24 (Art. 13)	Art. 5º, § 3º			

7.

8.

9.

10.

109. Por fim, os quadros acima apresentam o(s) dispositivo(s) em que cada tema é abordado em cada uma das normas selecionadas.

110. Após realização do mapeamento preliminar, foram emitidos os ofícios de requisição, os quais foram divididos em duas partes. A primeira, como já dito, submetendo o mapeamento preliminar para obtenção de comentários por parte dos gestores dos órgãos selecionados. A segunda, solicitando resposta a algumas questões sobre os temas destacados. A próxima seção trata do enfoque teórico empregado para a obtenção de informações acerca dessa segunda parte.

C.3 Escolha da perspectiva teórica para coleta de dados acerca dos temas destacados

111. Benchmarking é uma técnica que auxilia na identificação de melhores práticas de gestão. Segundo Harold Kerzner (in *Gestão de Projetos: As Melhores Práticas*, 2020), uma melhor prática refere-se à ideia de que existe uma abordagem bem formulada que pode ser mais eficiente em produzir um resultado positivo em relação a determinado desafio do que qualquer outra abordagem, fornecendo o resultado desejado com menos problemas e imprevistos.

112. Esse autor também defende a ideia de que o processo de identificação de melhores práticas culmina em uma intervenção reproduzível que foi comprovada ao longo do tempo como sendo a maneira mais eficiente, eficaz e/ou efetiva de enfrentar um desafio por um alto número de pessoas, ações, programas ou políticas, de modo que no futuro talvez a expressão 'melhores práticas' seja substituída por 'práticas comprovadas' (Kerzner, 2020).

113. No entender da equipe de fiscalização, tal definição está relacionada ao tradicional ciclo de formulação, implementação e avaliação. Primeiro, há a ideia de formulação de uma intervenção (ou abordagem) para lidar com um desafio específico, a partir da prévia identificação, formalização, caracterização e evidencição desse desafio. Depois, a implementação envolve a aplicação da intervenção escolhida de maneira prática e concreta para tratar o desafio enfrentado. Durante a avaliação, são analisados os resultados alcançados (eficácia) e os impactos causados (efetividade), permitindo identificar se a intervenção aplicada produziu resultados positivos com menos problemas e imprevistos. Logo, o ciclo de formulação, implementação e avaliação pode servir como um guia para que melhores práticas sejam continuamente identificadas, aplicadas e refinadas.

114. Soma-se a isso o fato de que, no TC 005.927/2023-4 (acompanhamento junto ao MGI para avaliar a evolução normativa do PGD no âmbito do Poder Executivo Federal), esta unidade técnica apontou o risco de falta de embasamento teórico sólido para as regras normatizadas, as quais muitas vezes são frutos da experiência adquirida por alguns gestores públicos, com certa dose de subjetividade. Portanto, uma preocupação válida é mitigar a elaboração e a implementação de abordagens subjetivas, baseadas no julgamento pessoal, em prol da adoção de intervenções fundamentadas em evidências.

115. Nesse contexto, entende-se que uma abordagem bem formulada é essencial, pois define a direção e os métodos a serem seguidos para enfrentar os desafios a serem superados. No entanto, a real validação da eficácia e da efetividade de uma abordagem ocorre através da avaliação e da comprovação documentada dos resultados alcançados na prática. Logo, enquanto a formulação fornece o caminho teórico inicial, é a avaliação contínua e a evidência tangível de sucesso que validam verdadeiramente uma abordagem como melhor prática. Este tipo de procedimento possibilita que as melhores práticas sejam identificadas com base em evidências reais. Além disso, a comprovação documentada das melhores práticas estabelece um padrão reproduzível e confiável, facilitando sua adoção por outros órgãos com desafios similares.

116. Assim, para realizar o benchmarking pretendido, a coleta de dados desta parte do levantamento empregou uma perspectiva teórica livremente inspirada no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, a fim de examinar aspectos relativos às abordagens adotadas pelas normas selecionadas sobre os temas destacados. Nesse contexto, tais abordagens foram entendidas como intervenções (ações voltadas ao

tratamento de desafios específicos, no caso, referentes ao trabalho remoto), almejando-se identificar algumas abordagens como melhores práticas.

C.4 Notas sobre a requisição acerca dos temas destacados e as manifestações recebidas

117. Considerando as peculiaridades típicas de cada organização, é certo que nem todos os temas destacados representam desafios para todos os órgãos, assim como nem todos os desafios devem ser enfrentados exclusivamente pela abordagem normativa, pois muitas vezes implicam lidar com questões complexas que exigem uma melhoria nas capacidades de governança e de gestão nos diferentes níveis organizacionais.
 118. Com isso em mente, foi requisitada manifestação dos órgãos selecionados sobre uma série de questões a fim de colher informações a respeito da formulação e da implementação das abordagens adotadas pelas suas normas em relação aos temas destacados e, caso disponível, sobre avaliações acerca da eficácia e/ou efetividade da intervenção.
 119. No caso de não abordagem pela via normativa para esses temas, as questões buscaram captar a percepção do gestor sobre motivação, intencionalidade, importância, impacto, compensação e temporalidade da decisão de não intervir, pois compreender os motivos subjacentes à falta de regulamentação é relevante para entender se essa escolha foi baseada em uma avaliação atenta das necessidades e circunstâncias específicas do órgão ou se reflete apenas uma lacuna a ser preenchida.
 120. A ideia era explorar a interseção entre a abordagem adotada (com ou sem intervenção normativa) e a motivação por trás dessa escolha. Em outras palavras, tal procedimento buscava não apenas coletar informações das normas em vigor sobre os temas destacados, mas também compreender as razões por trás das decisões tomadas pelos órgãos, seja pela intervenção normativa ou pela ausência dela.
 121. Ao solicitar essas manifestações, almejava-se não apenas entender o que está ou não positivado em normas, mas também capturar as nuances e os raciocínios subjacentes a essas políticas. Isso permitiria uma análise mais abrangente e contextualizada das práticas adotadas pelos órgãos públicos em relação aos temas destacados.
 122. Como já dito, o raciocínio foi no sentido de que tal procedimento oferece uma oportunidade para identificar melhores práticas. No entanto, é fundamental reiterar que a identificação de melhores práticas deve ser embasada em evidências sólidas e evitar o subjetivismo pessoal. Priorizar decisões baseadas em evidências ajuda não só a garantir que as intervenções adotadas sejam eficazes, efetivas e alinhadas com objetivos e necessidades específicas de cada órgão, mas também a estabelecer um padrão reproduzível e confiável, facilitando sua adoção por outros órgãos com desafios similares.
 123. A partir das respostas recebidas, é possível identificar diferentes abordagens. Uns órgãos têm atuação proativa em relação a alguns temas, enquanto outros optam por não intervir, seja por considerarem o tema inaplicável ao seu contexto ou por não o considerarem prioritário.
 124. Quanto a isso, vale ressaltar que as manifestações recebidas oscilaram em termos de amplitude, clareza e substância. Algumas, como a do MGI e a do CNJ, demonstraram-se mais abrangentes e esclarecedoras, fornecendo fundamentação consistente e detalhada, que auxiliou no exame dos temas em pauta. No entanto, é necessário assinalar que as demais manifestações não forneceram informações suficientes e apropriadas para fundamentar uma conclusão mais assertiva em relação ao objetivo da requisição e deste levantamento.
 125. No mais importante, registre-se que todos os órgãos manifestaram a impossibilidade de comprovar a eficácia ou a efetividade de suas intervenções, sobretudo alegando fatores como a recente implementação das normas e a ausência de métodos ou sistemas desenvolvidos para avaliar seus resultados e impactos.
 126. Ocorre que a identificação de melhores práticas, conforme proposto por Kerzner (2020), destaca a importância da validação empírica para fundamentar as decisões e intervenções. Portanto, neste levantamento, essa validação não foi viável, de modo que a escassez desses elementos limitou significativamente a capacidade de identificar melhores práticas (ou práticas comprovadas) em relação aos temas destacados à luz da perspectiva teórica empregada.
 127. Dessa forma, é essencial que os órgãos da APF invistam em desenvolvimento de capacidade e adotem sistemas de avaliação robustos para garantir a eficácia e a efetividade de suas intervenções, contribuindo assim para uma governança mais objetiva e orientada por evidências.
- C.5 Exame dos temas destacados
128. Feito o contexto necessário, esta seção apresenta uma análise das manifestações sobre as abordagens adotadas pelas normas selecionadas em relação aos temas destacados (quadro 5 supra). As peças contendo as manifestações enviadas foram listadas no quadro 4 supra.



C.5.1 Equilíbrio entre trabalho remoto e presença física

129. A busca por equilíbrio entre trabalho remoto e presença física assume um papel crucial na redefinição das práticas laborais e na otimização dos serviços oferecidos à sociedade. Este tema reflete não apenas a necessidade de adaptar os métodos de trabalho à era digital, mas também de conciliar as demandas operacionais e estratégicas com os imperativos de atendimento ao público e de integração da equipe. A complexidade desse desafio reside na elaboração de abordagens que permitam a flexibilidade do trabalho remoto sem comprometer a qualidade do serviço prestado e dos trabalhos realizados.
130. O assunto ora analisado, equilíbrio entre trabalho remoto e presença física, agrupa os seguintes temas destacados: atendimento ao público, definição quantitativa para trabalho remoto, prazo máximo para trabalho remoto e período com obrigatoriedade presencial.
131. No presente contexto, verifica-se que as normas do CNJ, da AGU e do TCU abordam os quatro temas destacados. As normas do MGI e da CD abordam apenas o tema do atendimento ao público, mas não os demais. As normas do STF e do SF abordam o atendimento ao público e variam em relação aos demais temas.
132. Para o MGI, sua norma estabelece o atendimento ao público como um dos princípios fundamentais na adoção de modalidades de trabalho no setor público. Destacando a importância de atender às necessidades tanto do público interno quanto externo, a norma oferece flexibilidade às unidades instituidoras do PGD para adaptar as modalidades de trabalho de acordo com os objetivos institucionais. A prioridade é garantir que o atendimento ao público não seja prejudicado, independentemente do tipo de trabalho adotado. Estudos baseados em relatórios produzidos antes da vigência da IN 23/2024-MGI não mencionaram problemas específicos relacionados ao atendimento ao público. A descentralização das decisões sobre modalidades e regimes de trabalho foi baseada na premissa de que cada unidade é única em suas causas e consequências dos desafios de atendimento ao público.
133. Portanto, todas as unidades que instituem o PGD e viabilizam o trabalho remoto devem ser capazes de identificar e enfrentar esses desafios. A gestão do trabalho remoto visa garantir um atendimento eficiente, considerando as características do público-alvo e as limitações organizacionais, como falta de pessoal e deficiências tecnológicas. No entanto, ainda não existem evidências suficientes para avaliar o impacto da nova regulamentação sobre os desafios de atendimento ao público, pois a norma é recente e ainda está em prazo de adequação. Por fim, o órgão considera importante reconhecer que nem todos os serviços exigem atendimento presencial, especialmente com a digitalização de parte deles e as dimensões continentais do Brasil. Assim, a gestão do trabalho remoto deve priorizar a robustez dos canais digitais para garantir uma experiência de qualidade aos usuários.
134. No tocante ao prazo para trabalho remoto, o MGI esclarece que sua norma estabelece o prazo limite de um ano do plano de entregas da unidade, que serve como referência para os planos de trabalho dos participantes, mas que não se confunde com um limite temporal específico para o trabalho remoto. Dentro desse período de um ano, as unidades podem elaborar planos de entrega ou planos de trabalho com diferentes durações, dependendo da natureza do serviço. A avaliação dos planos de entrega é obrigatória após um ano, enquanto a avaliação dos planos de trabalho é mensal, mesmo que sua duração seja maior. A duração dos planos de trabalho varia de acordo com a natureza e a estabilidade das entregas. Para entregas de processo, mais previsíveis e contínuas ao longo do tempo, os planos de trabalho podem ter durações maiores, desde que estejam alinhados ao plano de entregas. Ou seja, a IN 24/2023-MGI não estabelece um prazo máximo para alterações na modalidade ou no regime de trabalho dos participantes que aderiram ao trabalho remoto. As unidades têm liberdade para decidir sobre as modalidades e regimes a serem adotados, com base no interesse do serviço, podendo fixar limites temporais ou quantitativos, se considerarem necessário. No entanto, não há limitações predefinidas que restrinjam a conveniência e a oportunidade da unidade na organização do trabalho.
135. Quanto à definição quantitativa para o trabalho remoto, o MGI explica que o tema é uma decisão que cada unidade pode adotar conforme as necessidades do trabalho. A norma permite a definição de limites e quantitativos, bem como a obrigatoriedade de presença física na modalidade trabalho remoto, reconhecendo que a discricionariedade das unidades é essencial para o PGD ser um promotor de melhorias no desempenho organizacional. Estabelecimento de limites predefinidos pelo órgão central restringiria a liberdade das unidades de definir o percentual que melhor atende às suas necessidades em cada período. Além disso, impediria a capacidade das unidades de ajustar esses percentuais conforme novas realidades surgem em um ambiente dinâmico e incerto.



136. O respeito à discricionariedade na decisão parece gerar mais impactos positivos do que negativos, ao alocar para os dirigentes de cada unidade a responsabilidade pela tomada de decisão, pois estão mais aptos a coletar e avaliar evidências em sua realidade específica. As principais queixas são de servidores que questionam os limites impostos à modalidade trabalho remoto em suas unidades, alegando falta de justificativa clara. Caso as queixas sejam fundamentadas, a correção pode ser mais ágil e eficaz no âmbito das unidades do que nos órgãos centrais, razões pelas quais o MGI conclui que não considera necessária a revisão ou atualização da norma neste aspecto no momento.
137. Sobre o período com obrigatoriedade presencial, o MGI expõe que sua norma estabelece limitações à modalidade trabalho remoto durante o primeiro ano de estágio probatório e nos primeiros seis meses após o ingresso nos órgãos por movimentação, visando promover a integração. No entanto, a eficácia dessas medidas é questionada, pois a integração pode ser cultivada independentemente da modalidade de trabalho. Estratégias para promover a coesão da equipe em ambientes híbridos devem ser consideradas, indo além da imposição de períodos de presença física. Interações em equipes híbridas devem ser precedidas por uma programação que fortaleça as relações socioprofissionais, evitando maior desconexão e isolamento.
138. Para o órgão, é possível adotar práticas intencionais que favoreçam a integração da equipe, a confiança mútua e o alinhamento de expectativas, desde que os gestores se desenvolvam nessa direção. O dispositivo da norma que atribui à chefia da unidade a competência de promover a integração e o engajamento dos membros da equipe parece mais relevante nesse contexto. No entanto, a efetividade dessas práticas gerenciais será determinante para alcançar o objetivo de promover a integração entre os servidores e transformar a cultura organizacional em prol do desempenho institucional. Portanto, é necessário um foco na implementação de medidas gerenciais, como compartilhamento de melhores práticas e ações de desenvolvimento, para garantir o sucesso na promoção da integração no ambiente de trabalho, independentemente da modalidade adotada.
139. O CNJ descreve que sua norma foi resultado de amplo debate no processo 0003437-54.2015.2.00.0000 e discutida em Sessão Ordinária, estabelecendo princípios básicos sobre o trabalho remoto para o Poder Judiciário. Assim, as unidades (tribunais) receberam diretrizes para regulamentar suas normas específicas. A elaboração da minuta contou com a participação de representantes das áreas de gestão de pessoas do CNJ. A proposta inicial foi submetida a consulta pública, incluindo contribuições do público externo. A extinta Seção de Governança em Gestão de Pessoas do Poder Judiciário compilou as sugestões da consulta, que foram analisadas e discutidas pela Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas do CNJ.
140. Considerando experiências de outros órgãos e normas vigentes, a equipe técnica já destacava a importância do 'Equilíbrio entre trabalho remoto e presença física', embora o tema não tenha sido explicitamente mencionado na consulta pública. Desde sua versão original, a Resolução 227/2016-CNJ já recomendava que as unidades normatizassem detalhadamente esse tema, visando evitar o isolamento social dos servidores e garantir sua integração na cultura organizacional.
141. O tema foi rediscutido em 2022, devido ao arrefecimento da pandemia. A alteração mais impactante foi a imposição do limite máximo de 30% de servidores em trabalho remoto, o que gerou muitos questionamentos ao CNJ. Em resposta, o órgão recomendou que as unidades não aplicassem esse percentual aos servidores de tecnologia, desde que garantido um quantitativo adequado para atendimentos técnicos presenciais. Além disso, foram excluídos do cálculo os magistrados e servidores com deficiência, necessidades especiais, doenças graves, gestantes, lactantes ou que possuíssem filhos ou dependentes nessas condições.
142. Como dito, a Resolução 227/2016-CNJ fornece princípios orientadores, permitindo que cada unidade estabeleça seus próprios resultados esperados de acordo com sua realidade, garantindo a autonomia organizacional. O CNJ não impõe uma única forma de fixação do trabalho remoto, deixando para cada unidade a definição de como isso será feito e avaliando o impacto no atendimento presencial ao público. A mudança do limite máximo de 30% para os servidores em trabalho remoto foi deliberada e as recomendações do CNJ são acompanhadas pelo processo 0003594-90.2016.2.00.0000, no qual os órgãos devem prestar informações sobre suas medidas em relação ao trabalho remoto. No entanto, não foi encontrado registro explícito dos resultados alcançados com essa abordagem, o que não significa que esses dados não existam, mas que podem estar inacessíveis no momento.
143. Para a AGU, sua norma buscou ampliar a efetividade dos resultados institucionais, promovendo a melhor aplicação dos recursos disponíveis e valorizando as pessoas por meio da qualidade de vida e do

senso de pertencimento. Para isso, foi feita uma análise do contexto institucional e do surgimento do novo modelo de trabalho pós-pandemia. O trabalho remoto, apreciado pelos funcionários, é visto como uma oportunidade de melhorar os resultados das pesquisas de qualidade de vida no trabalho. No entanto, a presença física nas unidades é fundamental para desenvolver a cultura institucional, promover a integração entre os membros e gerenciar o conhecimento, resultando na necessidade de um equilíbrio entre essas perspectivas na norma. Além disso, espera-se reduzir o número de unidades físicas para diminuir despesas com aluguel e manutenção. Embora a AGU tenha uma demanda externa de atendimento mínima, foram estabelecidos procedimentos para eventual atendimento, como a definição mensal de presença física e a disponibilização de canais de consulta digital. Os percentuais de presença foram pensados para aproximar e integrar as pessoas, com foco na construção do senso de pertencimento e priorizando as unidades que prestam consultoria e assessoramento jurídicos. Como a norma é recente, ainda está em processo de elaboração um método organizado de avaliação dos resultados.

144. No caso do STF, sua norma estabelece critérios objetivos para a autorização do trabalho remoto ou híbrido, bem como para a determinação da quantidade de servidores necessários para o atendimento presencial. Inicialmente, as unidades foram autorizadas a ter até 40% dos servidores em trabalho remoto ou híbrido, podendo esse percentual ser ampliado para 80% com a implementação e aprovação dos instrumentos do seu MGO. Nos termos da norma, cada unidade apresenta o percentual possível de servidores em trabalho remoto ou híbrido em um processo próprio. A produtividade é monitorada pelos gerentes, responsáveis pela elaboração do plano de trabalho individual e da equipe, e pela avaliação das entregas mensais. Os percentuais de servidores em remoto, híbrido ou presencial são registrados e acompanhados em um sistema de gestão de pessoas (eGesp). Os pedidos de trabalho remoto são obrigatoriamente feitos no eGesp, de onde são extraídos os relatórios de acompanhamento do percentual de servidores em diferentes modalidades de trabalho.
145. De acordo com a CD, sua norma não estabelece um percentual específico de distribuição da força de trabalho entre os diferentes regimes de trabalho no órgão devido à heterogeneidade das características setoriais. Cada unidade elabora um plano de trabalho específico para o Programa de Resultados, sujeito à avaliação da administração da CD. Embora tenha havido discussões sobre o tema, não foi possível definir um regulamento único dada a diversidade das atividades parlamentares. O equilíbrio entre os regimes de trabalho é tratado individualmente com cada unidade, considerando suas peculiaridades e necessidades, e confiando na capacidade dos gestores de distribuir a força de trabalho de forma harmônica para alcançar resultados institucionais e promover um bom clima organizacional. A falta de uma abordagem normativa específica não afetou o alcance dos objetivos do Programa de Resultados até o momento, pois as análises são feitas caso a caso, levando em conta as realidades setoriais. Não há previsão de revisão ou atualização da norma, mas ajustes podem ocorrer com base na orientação da alta gestão e nas propostas dos gestores.
146. A norma do SF aborda os temas atendimento ao público e período com obrigatoriedade presencial. Segundo o órgão, o ADG 24/2021-SF visa manter a capacidade de atendimento, preservar as interações humanas e o alinhamento com a cultura organizacional, prevenir o risco de redução da presença física, garantir o atendimento contínuo e preservar tanto a cultura organizacional quanto a boa convivência. Os gestores são responsáveis por manter o atendimento ao público pleno e contínuo, com diferentes formas de controle em cada unidade, refletidas em indicadores e relatórios dos Planos de Gestão.
147. Por outro lado, a norma do SF não aborda os temas definição quantitativa e prazo máximo para trabalho remoto. O órgão afirma que o monitoramento dos Planos de Gestão é baseado nas entregas das unidades, tornando irrelevantes as temáticas presença física, limitações quantitativas e prazos máximos. Decisões sobre presença física são delegadas aos gestores, considerando as particularidades de cada unidade. A quantidade de servidores não está ligada a restrições para trabalho remoto, mas à carga de produção de cada setor. Embora a presença física seja valorizada, não há uma regra geral, pois cada setor tem suas necessidades. Os prazos máximos não são definidos, mas os Planos de Gestão são revisados anualmente, ocasião na qual se observa conveniência e oportunidade de continuar ou não com ele. Apesar da falta de previsões específicas no ADG 24/2021-SF, o gestor é responsável por garantir a presença física dos servidores quando necessário. A ausência de abordagem desses temas na norma não prejudica os resultados esperados. O trabalho no Plano de Gestão é mensurado pelo alcance das metas pré-estabelecidas, tornando os temas incompatíveis com o modelo de controle de produtividade adotado.
148. Para o TCU, o trabalho remoto apresenta três desafios principais: a conciliação entre o interesse público e os interesses individuais dos servidores, a preocupação em manter o engajamento e a cultura organizacional, e a necessidade de manter equipes integradas e o nível de relacionamento interpessoal. O

fato de que é desafiador para os servidores em trabalho remoto total manter o relacionamento profissional levou ao aumento do uso de ferramentas de planejamento, distribuição de tarefas, acompanhamento de desempenho e gestão do conhecimento. No contexto da modalidade remota, a norma buscou ampliar o regime parcial a todos os servidores do Tribunal, com regime total para quem enfrentasse dificuldades presenciais, esperando-se manter ou aumentar a produtividade. Os gestores são incumbidos de identificar as necessidades específicas das unidades responsáveis pelo atendimento ao público externo. Os prazos constantes na norma foram definidos pela alta administração. O modelo de planejamento do órgão inclui metas setoriais e individuais, permitindo análise de desempenho por unidade e servidor.

149. Tais manifestações ressaltam a diversidade de abordagens e desafios enfrentados pelos órgãos da APF na busca pelo equilíbrio entre trabalho remoto e presencial. Enquanto alguns órgãos, como o CNJ, a AGU e o TCU, priorizam a abordagem normativa, outros órgãos, como o MGI e a CD, atribuem mais autonomia aos gestores das unidades. O STF e o SF adotam abordagem mista. Essa variedade de enfoques reflete os diferentes desafios enfrentados por cada órgão na regulação das novas práticas relacionadas ao trabalho remoto.
 150. Entretanto, é possível realizar alguns apontamentos com o objetivo de contribuir para o aprimoramento das normas e das abordagens adotadas.
 151. A nosso ver, os órgãos da APF deveriam envidar esforços para realizar uma avaliação mais detalhada do desempenho alcançado com suas correspondentes abordagens. Isso incluiria não só métricas quantitativas para avaliar o impacto das práticas de trabalho remoto e presencial nos objetivos estratégicos e nos resultados organizacionais, mas também métricas qualitativas sobre a satisfação do público interno (servidores) e externo, o que seria benéfico para orientar decisões futuras.
 152. Também nos parece possível que os órgãos da APF evoluam no tocante ao aprendizado organizacional e ao compartilhamento de lições aprendidas, uma vez que podem aprender com as experiências passadas para melhorar suas políticas de consequências para o trabalho remoto e compartilhar entre si as melhores práticas em relação a tais medidas. Logo, é aconselhável que os órgãos incentivem posturas que ajudem a promover a aprendizagem mútua, compartilhar lições aprendidas, propiciar a identificação de abordagens com resultados comprovados e utilizá-las para melhorar suas práticas.
 153. De modo geral, tais conclusões estão em sintonia com o explicado nas seções C.3 e C.4 (sobre a não identificação de melhores práticas neste levantamento) e se repetem nos demais temas destacados, que serão objeto de análise nas seções subsequentes.
- C.5.2 Expectativa de produtividade
154. A produtividade é uma questão crucial que influencia diretamente o desempenho dos órgãos da APF. Com a adoção do trabalho remoto, impulsionada por avanços tecnológicos e pela necessidade de adaptação durante eventos como a pandemia, surge o desafio de garantir que os servidores mantenham um certo nível de produtividade. A expectativa de produtividade envolve não apenas o cumprimento de metas e prazos, mas também a capacidade de manter a qualidade do trabalho realizado. Em tese, poder-se-ia esperar dos servidores em trabalho remoto uma produtividade abaixo, igual ou acima da produtividade dos servidores em trabalho presencial.
 155. No presente contexto, verifica-se que as normas do CNJ, do STF, da CD, do SF e do TCU abordam esse tema, ao passo que as normas do MGI e da AGU não abordam (em relação ao primeiro, anote-se que o art. 4º, IV, do Decreto 11.072/2022 estabeleceu que as unidades instituidoras poderão prever ‘eventual nível de produtividade adicional exigido para o teletrabalho’).
 156. Em sua manifestação, a CD defende que a meta individual do servidor em modalidade presencial é auferida da mesma forma e com a mesma exigência dos servidores em modalidade remota, de acordo com as especificações contidas no plano de trabalho de cada unidade administrativa participante do Programa de Resultados. Ou seja, não há uma expectativa de produtividade adicional por parte dos servidores em trabalho remoto, mas sim uma expectativa equitativa ou igualitária.
 157. Por outro lado, o CNJ e o SF enfatizam a produtividade adicional. No caso do CNJ, a norma atual visa aumentar a produtividade e garantir a qualidade de vida no trabalho, respeitando o princípio da eficiência. O racional à época da sua elaboração foi que a fixação de metas superiores para servidores em trabalho remoto reflete suas condições especiais, como flexibilidade de horário e proximidade familiar, justificando diferenças com servidores em unidades administrativas sujeitas a mais interferências externas e estruturais. Contudo, após a pandemia, surgiram questionamentos sobre a atualidade da Resolução 227/2016-CNJ, pois as práticas de trabalho remoto evoluíram, com servidores participando ativamente de

- reuniões e gestores aderindo a essa modalidade. Portanto, há indicativos da necessidade de revisão da expectativa de produtividade na norma, considerando as novas realidades pós-pandemia, sendo que a discussão futura deve envolver os órgãos e suas experiências, garantindo uma abordagem atualizada e adaptada ao contexto contemporâneo. Quanto à aferição da produtividade dos servidores que executam suas atividades na modalidade presencial, para fins de parâmetro da produtividade adicional, o CNJ disse que não é possível responder de uma única maneira, pois cada unidade possui sua metodologia própria.
158. Já o SF aduz que sua norma estabelece um ganho de produtividade em relação ao histórico de produção apresentado por entender que o controle por produtividade é um instrumento mais eficiente do que o controle biométrico, razão pela qual tal flexibilidade deve resultar em maior produtividade. Logo, é pré-requisito para implementar o plano de gestão que a unidade e os servidores tenham sua produtividade ampliada em relação ao histórico de produção da unidade. Os resultados esperados são verificados em cada Plano de Gestão, os quais são acompanhados trimestralmente pela unidade responsável.
159. Procedimentalmente, o SF determina o resultado atual pelo histórico de produção da unidade, apurado, no mínimo, pelos dados dos últimos 12 meses e, preferencialmente, pelos últimos 36 meses. Desses valores, obtêm-se as médias de produção anuais. Com isso, o órgão entende que é possível identificar oportunidades de ganhos de produtividade, seja pelo aumento da produção, seja pelo redimensionamento de pessoal, seja pela implementação de novos produtos e atividades. Após definição da meta gerencial, divide-se esse valor pelo número de servidores dimensionados para execução das atividades.
160. A seu turno, o STF pondera o seguinte: sua norma atribui o acompanhamento dos resultados organizacionais às unidades estratégicas, com base nos resultados gerenciais das unidades táticas e operacionais; relatórios gerenciais mensais são exigidos para prestação de contas; a gestão da produtividade é responsabilidade dos gerentes setoriais por meio de planos de trabalho; as soluções propostas pelo MGO estão em processo de implementação e aguardam sistema informatizado. Apesar de tais ponderações, não é possível verificar se a Resolução 749/2021-STF espera dos servidores em trabalho remoto uma produtividade abaixo, igual ou acima daquela dos servidores em trabalho presencial.
161. Em relação ao TCU, o órgão avalia que: o desafio reside em assegurar a qualidade e a eficiência das atividades realizadas por servidores em trabalho remoto, ao mesmo tempo em que isso serve como uma ferramenta de transparência sobre as responsabilidades daqueles que não estão fisicamente no Tribunal; o órgão já cultivava uma cultura de planejamento e metas, o que tornou natural estender esse processo aos que adotaram o trabalho remoto; para os servidores remotos, manter a produtividade requer disciplina e organização; esperava-se que a produtividade se mantivesse ou até mesmo aumentasse; o estabelecimento e a avaliação das metas são de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão, com a Secretaria de Pessoas sendo informada e envolvida caso um servidor não alcance suas metas, para fins de aplicação das sanções previstas em norma.
162. Em que se pesem tais considerações, verifica-se que a Resolução 749/2021-STF e a Portaria 9/2022-TCU não positivaram para os servidores em trabalho remoto uma produtividade abaixo, igual ou acima daquela dos servidores em trabalho presencial.
163. No tocante aos órgãos que não abordam o tema, o MGI defende que estudos sobre produtividade entre trabalho remoto e presencial mostram resultados incertos, geralmente apontando para maior produtividade remota, mas com condições específicas, não generalizáveis. Um outro aspecto teórico é que a modalidade não deve afetar a demanda de trabalho para a mesma atividade, de modo que o local de realização do trabalho é neutro e não deve afetar sua realização. Além disso, estabelecer metas de produtividade maiores para trabalho remoto parece contraditório, pois, se a produtividade esperada fosse intrinsecamente maior na modalidade remota, não haveria necessidade de manter espaços físicos de trabalho que exigem investimentos significativos para, em tese, proporcionar um ambiente propício à máxima produtividade dos servidores. Adicionalmente, em termos práticos, não se pôde perceber clara relação de causalidade entre a modalidade de trabalho e níveis de produtividade, em virtude da multiplicidade de fatores envolvidos. Assim, e considerando que o Decreto 11.072/2022 já estabeleceu como faculdade das unidades instituidoras o eventual estabelecimento de níveis de produtividade, optou-se por não tratar do tema na IN 24/2023-MGI. Enfim, a expectativa do MGI é que o aumento de produtividade não deverá advir da definição de adicionais de produtividade individual, mas do próprio aprimoramento da gestão a que o PGD induz.
164. Já a AGU entende que a produtividade não é um problema identificado no órgão, tendo em vista o crescimento exponencial das atividades realizadas, bem como pelo fato de que a atuação da AGU é reativa às demandas judiciais encaminhadas pelo Poder Judiciário e às demandas de consultoria e assessoria

apresentadas pela Administração Pública. Além disso, a produtividade é constantemente monitorada por diversos dados, como número de processos, número de atividades, taxa de sucesso, relacionamento com assessorados e outros dados relevantes para avaliar sua atividade finalística. Em sintonia com a CD (e com os indicativos atuais do CNJ), a AGU entende que a produtividade deve ser considerada independente da modalidade de trabalho, razão pela qual sugere não haver correlação do tema para a norma de trabalho remoto, pois o tema é relevante para a gestão como um todo e tratado pelo Sistema de Governança da AGU. Enfim, assebre que não há planos para revisão ou atualização da norma para abordar o tema no futuro.

165. Com base nessas normas, conclui-se que há uma variedade de abordagens em relação à expectativa de produtividade para os servidores em trabalho remoto. Enquanto algumas normas, como a da CD, defendem uma expectativa equitativa de produtividade entre o trabalho presencial e remoto, outras, como as do CNJ e do SF, estabelecem a necessidade de produtividade adicional para os servidores em modalidade remota. Há também órgãos, como a AGU, que não abordam explicitamente o tema, argumentando que a produtividade é monitorada de forma independente da modalidade de trabalho e não requer ajustes específicos na norma de trabalho remoto. Por fim, o MGI optou por não tratar do tema, confiando no aprimoramento da gestão para impulsionar a produtividade, em vez de estabelecer adicionais de produtividade individual.
166. Essas abordagens refletem as diferentes perspectivas e contextos organizacionais, destacando a complexidade de equilibrar a apuração da produtividade dos servidores em trabalho presencial com a demanda de produtividade dos servidores em trabalho remoto e ainda a complexidade das tarefas a serem realizadas.
167. Diante disso, é importante ressaltar a necessidade de uma revisão periódica das normas de trabalho remoto para garantir que estejam alinhadas com as novas realidades e experiências vivenciadas pelos servidores e pelos próprios órgãos, especialmente à luz das constantes mudanças nas condições de trabalho.
168. No mais, os órgãos poderiam se aprofundar na avaliação do impacto das diferentes abordagens na efetividade organizacional, ou seja, poderiam desenvolver estratégias e métodos para investigar se as abordagens que exigem produtividade adicional para o trabalho remoto realmente resultam em melhor desempenho organizacional em comparação com aquelas que adotam uma expectativa equitativa.
169. Por último, vale ressaltar que a produtividade não está relacionada apenas a métricas quantitativas, como número de tarefas concluídas ou tempo gasto em atividades, mas também a métricas qualitativas, como a qualidade do trabalho realizado no ambiente de trabalho remoto.

C.5.3 Trabalho remoto no exterior

170. Com o avanço da tecnologia e a crescente globalização, o trabalho remoto no exterior surge como uma opção que oferece oportunidades bem como desafios. Permitindo que os servidores realizem suas atividades a partir de qualquer lugar do mundo, essa prática pode promover a expansão dos horizontes profissionais, a diversidade cultural e a colaboração global. No entanto, questões como a integração da equipe e o engajamento com a missão organizacional surgem como preocupações a serem abordadas no que diz respeito ao trabalho remoto no exterior. Em tese, as abordagens sobre esse tema podem envolver sua vedação, limitação ou permissão, dentre outras possíveis.
171. No presente contexto, verifica-se que as normas do MGI, do CNJ, da AGU, da CD, do SF e do TCU abordam esse tema, ao passo que apenas a norma do STF não aborda.
172. No caso do MGI, sua norma estabelece que a autorização para trabalho remoto no exterior seguirá o disposto no art. 12 do Decreto 11.072/2022, com a única diferença sendo a redução do limite para 2% em casos extraordinários, em comparação com os 10% estabelecidos no Decreto. Para o órgão, a percepção central que motiva essa autorização é a constatação de que o trabalho remoto no exterior não afeta os resultados e que a falta desse regulamento resultaria em perda de talentos na APF. Discussões técnicas e grupos focais durante a elaboração da IN 24/2023-MGI destacaram que essa abordagem permissiva beneficia a APF ao evitar a perda de servidores que precisam residir no exterior por motivos pessoais ou familiares, sem gerar custos adicionais. A norma reflete o reconhecimento de que permitir o trabalho remoto no exterior contribui para a retenção de talentos na APF, mantendo profissionais capazes de realizar suas atividades internacionalmente.
173. Durante a elaboração da norma, os principais desafios identificados para o trabalho remoto no exterior incluem a coordenação de agendas em fusos horários diferentes e a garantia de uma conexão segura à internet, questões já previstas no Decreto 11.072/2022 como ônus para os participantes. No mais, as autorizações para trabalho remoto no exterior, tanto em situações ordinárias quanto extraordinárias, são

similares e visam manter a unidade familiar e a força de trabalho qualificada necessária para as atribuições dos órgãos. Conforme levantamento preliminar, tais autorizações representam menos de 1% da força de trabalho. Portanto, não se considera estabelecer limitadores para as situações ordinárias, pois estas garantem a manutenção da força de trabalho sem a necessidade de licenças evitáveis, conforme previsto no Decreto 11.072/2022.

174. A seu turno, o CNJ informa que, inicialmente, sua norma não permitia o trabalho remoto no exterior, exceto para servidores com direito à licença para acompanhar o cônjuge. Após manifestações de diversas entidades, a Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas decidiu revisar a resolução. Após análise das normas de trabalho remoto de outros órgãos e sugestões recebidas, o Plenário aprovou a modificação, introduzindo a autorização expressa do trabalho remoto no exterior. Durante o processo de revisão, a maioria dos órgãos opinou pela revogação da restrição ao trabalho remoto no exterior, citando a perda de mão de obra qualificada como principal motivo. No âmbito do Poder Judiciário, cada unidade pode estabelecer suas metas e resultados internamente. Apesar de não haver uma meta estipulada pelo CNJ para as unidades, espera-se que a mudança na norma reduza a perda de mão de obra qualificada para outros setores.
175. Em sua manifestação, a AGU defende que a abordagem da norma foi estabelecida para lidar com a perda temporária ou definitiva de membros em virtude de situações como o acompanhamento de cônjuge em missão no exterior. Anteriormente, esses membros eram obrigados a solicitar licenças para se deslocar por longos períodos. No momento da resposta enviada, 31 membros estavam em trabalho remoto no exterior, representando 0,6% do total. Essa medida visa manter esses membros ativos em suas funções, mesmo em situações que antes exigiam licenças. A vedação da prática poderia resultar na perda de força de trabalho, mesmo quando o trabalho poderia ser realizado no exterior. Por fim, a revisão da autorização pode ocorrer a qualquer momento, como em outras modalidades de trabalho remoto.
176. Para a CD, a vedação ao trabalho remoto no exterior para seus servidores visa garantir a prontidão às convocações para comparecimento, pois o órgão entende que a presença física é essencial devido à natureza das atividades parlamentares. Limitando as atividades ao Distrito Federal e municípios próximos, a norma busca facilitar deslocamentos rápidos em casos de necessidades presenciais. Assim, o trabalho remoto no exterior não é viável nos termos da Portaria 53/2022-CD.
177. A situação do SF é assemelhada, pois sua norma requer que os servidores estejam disponíveis para o comparecimento ao local de trabalho com duas horas de antecedência. Em regra, nos termos do ADG 24/2021-SF, o trabalho remoto é restrito ao Distrito Federal e entorno, salvo autorização específica. Em casos especiais, como para acompanhar o cônjuge em missão no exterior, o Presidente do órgão pode autorizar a residência fora do país.
178. O TCU adota a abordagem de vedar o trabalho remoto no exterior sob o argumento de impedir a evasão de servidores sem autorização, conforme a Lei 8.112/1990. A manifestação do órgão indica que alguns servidores foram identificados fazendo login fora do país e, consequentemente, obrigados a retornar ao Brasil ou obter licença não remunerada. O objetivo era evitar que qualquer servidor trabalhasse remotamente no exterior.
179. Enfim, o STF informa que sua norma não aborda esse tema pois se restringe à autorização para a modalidade híbrida ou remota, não entrando no mérito de localidade de residência do servidor. Informa ainda que há planos de revisão da norma, sendo que, no momento, está sendo realizada pesquisa com os servidores sobre o tema.
180. Do exposto, fica evidente que o trabalho remoto no exterior é uma realidade presente em algumas normas, enquanto outras optam por restringir essa modalidade. As razões para permitir ou vetar o trabalho remoto no exterior parecem variar de acordo com a natureza das atividades do órgão e suas necessidades de presença física.
181. Em órgãos como a AGU e o CNJ, a permissão para o trabalho remoto no exterior é vista como uma forma de reter talentos e garantir a continuidade das atividades, especialmente quando há necessidade de acompanhar cônjuges em missões no exterior. Já a CD, o SF e o TCU optam por restringir o trabalho remoto no exterior, priorizando a prontidão para comparecimento e a natureza das atividades. O MGI apresenta uma abordagem intermediária, com a permissão limitada do trabalho remoto no exterior, seguindo as diretrizes do Decreto 11.072/2022. Aqui, a preocupação central é manter a eficiência da força de trabalho, reconhecendo que o trabalho remoto no exterior pode ser benéfico para a retenção de talentos.
182. A abordagem do STF difere das demais, pois sua norma não trata explicitamente desse tema. Essa abordagem sugere uma política mais ampla de flexibilidade, na qual o local de residência dos servidores

não é um aspecto restritivo. Em vez disso, o foco está na possibilidade de os servidores realizarem suas atividades de forma remota ou híbrida, independentemente de estarem no Brasil ou no exterior. Isso pode refletir uma abordagem mais aberta à questão da mobilidade geográfica dos servidores, reconhecendo que a presença física no local de trabalho pode não ser indispensável para todas as funções.

183. No geral, as manifestações refletem a complexidade e a diversidade de necessidades no âmbito da APF, mostrando a importância de uma abordagem flexível e adaptável às demandas específicas de cada órgão. De todo modo, as autorizações para trabalho remoto no exterior representam uma pequena parcela da força de trabalho, o que justifica a ausência de limitações específicas em algumas normas.
184. Em relação aos desafios enfrentados, a coordenação de agendas em fusos horários diferentes e a garantia de uma conexão segura à internet são questões destacadas por alguns órgãos.
185. Há ainda outros aspectos que podem ser aprimorados. Por exemplo, os órgãos poderiam elaborar estratégias e métodos para avaliar mais profundamente o impacto da permissão ou restrição do trabalho remoto no exterior na cultura organizacional e na produtividade dos servidores examinando dados que demonstrem se (e como) essa prática afeta o desempenho das atividades e a entrega de resultados.
186. Críticas também podem ser feitas em relação à equidade e à transparência nas autorizações para trabalho remoto no exterior, haja vista que, na maioria dos órgãos, tal concessão compete de forma discricionária à autoridade máxima. Logo, revela-se importante garantir que os critérios de elegibilidade sejam claros e justos para todos os servidores, evitando qualquer percepção de favoritismo ou tratamento diferenciado.

C.5.4 Gestão integrada e resultado organizacional

187. A gestão integrada e a busca pela efetividade organizacional emergem como pilares fundamentais para assegurar a sinergia entre os níveis operacional e estratégico. À medida que os órgãos da APF adotam o trabalho remoto, torna-se imperativo desenvolver mecanismos que promovam uma interação fluída entre esses dois níveis, assegurando que as novas dinâmicas de trabalho busquem o alinhamento com os objetivos estratégicos e permitam o alcance dos resultados organizacionais desejados.
188. Para os fins deste levantamento, estão sendo adotadas as seguintes definições:
- 188.1. nível operacional refere-se à base da estrutura hierárquica, consistindo em unidades organizacionais responsáveis por definir os trabalhos a serem realizados para possibilitar o alcance dos objetivos e resultados definidos no nível estratégico e executar rotineiramente as atividades para alcançá-los, além de supervisionar e avaliar os trabalhos das equipes;
- 188.2. nível estratégico refere-se ao topo da estrutura hierárquica, consistindo em unidades organizacionais responsáveis por formular e implementar o planejamento estratégico, acompanhar os resultados organizacionais, definir as principais diretrizes de gestão e orientar as ações das unidades operacionais;
- 188.3. acompanhamento é um processo contínuo e sistemático de observação e supervisão de um programa ou trabalho em andamento, que visa garantir a conformidade das atividades planejadas e identificar eventuais desvios ou obstáculos que possam surgir durante a execução;
- 188.4. avaliação é uma análise reflexiva dos resultados obtidos por um programa ou trabalho em relação aos objetivos estabelecidos, com o propósito de obter evidências sobre sua eficácia ou efetividade e apoiar a tomada de decisão informada (p.ex., reduzir, manter ou expandir um programa; recusar, ajustar ou aceitar um trabalho).
189. Nesse sentido:
- 189.1. acompanhamento operacional é o processo contínuo e sistemático de supervisão dos gestores de nível operacional sobre os trabalhos em andamento, visando garantir a conformidade das atividades realizadas pelas equipes e identificar desvios e obstáculos durante sua execução rotineira;
- 189.2. avaliação operacional é a análise dos gestores de nível operacional sobre os resultados obtidos pelos trabalhos realizados pelas equipes, tendo como objetivo obter evidências sobre sua eficácia ou efetividade e decidir sobre recusá-los, ajustá-los ou aceitá-los;
- 189.3. acompanhamento estratégico é o processo contínuo e sistemático de supervisão dos gestores de nível estratégico sobre programas em execução no nível operacional, visando garantir sua conformidade com os objetivos estabelecidos no planejamento estratégico e identificar desvios e obstáculos que possam impactar os resultados organizacionais;
- 189.4. avaliação estratégica é a análise dos gestores de nível estratégico sobre os resultados obtidos pelos programas executados ou em execução no nível operacional em relação aos objetivos estratégicos e

- resultados organizacionais, tendo como objetivo fornecer evidências sobre sua eficácia ou efetividade e apoiar a tomada de decisões informadas para reduzi-los, mantê-los ou expandi-los.
190. O assunto ora analisado, *gestão integrada e efetividade organizacional*, agrupa os seguintes temas destacados do mapeamento preliminar: interação do nível operacional com o estratégico, apresentação de relatórios (para acompanhamento ou avaliação), acompanhamento estratégico do trabalho remoto e avaliação estratégica de resultados e efetividade.
191. No presente contexto, verifica-se que as normas do MGI, do CNJ, do STF, da CD, do SF e do TCU abordam o assunto (registre-se que a norma do MGI não aborda especificamente o tema ‘apresentação de relatórios’ e que a norma do SF não aborda o tema ‘interação do nível operacional com o estratégico’, como se verá adiante), ao passo que apenas a norma da AGU não o aborda.
192. Segundo o MGI, a APF enfrenta desafios significativos na sincronização e coordenação de tarefas, atividades e objetivos em diferentes níveis, do individual ao institucional. Isso se deve à complexidade de alinhar iniciativas individuais com metas estratégicas mais amplas do governo, além da resistência à mudança e da diversidade cultural dentro do governo. O PGD visa abordar esse desafio por meio de uma proposta de gestão integrada, estruturada em três dimensões. No nível micro, o PGD foca na pactuação de planos de entregas e planos de trabalho, buscando construir planejamentos institucionais realistas que reflitam o que é feito no dia a dia do governo; esses planos estão intimamente ligados aos resultados das equipes e contribuem para a entrega global do governo. No nível intermediário, os planos de entrega fornecem subsídios para os processos de planejamento governamental, viabilizando uma abordagem mais realista e considerando as reais capacidades estatais. No nível macro, o PGD visa convergir os processos de monitoramento e avaliação para garantir resultados claros e indicadores alinhados com as prioridades do governo; esse processo busca estabelecer uma linguagem comum em todos os níveis da APF, promovendo uma integração semântica na ação governamental. O PGD preconiza a convergência entre o trabalho individual, as entregas das equipes e as metas dos órgãos, alinhando-os progressivamente com as prioridades governamentais.
193. O PGD adota uma abordagem flexível, considerando as condições reais da atuação governamental e os desafios na realização de processos de mudança e transição. No contexto da pandemia, o Decreto 11.072/2022 operou inicialmente através da IN 65/2020-ME. A experiência inicial do PGD levou à formulação das INs 24 e 52/2023, estabelecendo a atual base legal do PGD. Essas INs foram elaboradas com base nos aprendizados práticos da primeira fase do PGD, focando na implementação de planos de entrega de unidades e planos de trabalho individuais. Essas novas rotinas foram fundamentadas pela avaliação da antiga prática de elaboração de planos de trabalho, que revelou a falta de conexão entre as atividades pré-definidas e os objetivos governamentais. Em resposta, o PGD propôs a pactuação de planos de entrega de unidades, centrados em resultados, e a derivação em planos de trabalho individuais, indicando as contribuições específicas para essas entregas. Além disso, ações como a atuação de técnicos do órgão na assessoria às unidades durante a vigência da IN 65/2020-ME e a realização de reuniões em formato de grupo focal com unidades selecionadas para mapear desafios e oportunidades geraram insights cruciais para repensar o PGD e redigir a nova norma.
194. Assim, o PGD foi reformulado com foco na mudança cultural e na adoção de práticas de gestão, em vez de metas quantitativas rígidas. A nova norma representa mais um ajuste de instrumentos do que uma implementação de regras completamente novas. No entanto, a introdução de novos instrumentos, como a confecção de planos de entrega e sua integração com planos de trabalho, juntamente com o uso de um novo sistema informatizado, adiciona complexidade significativa. A IN 24/2023-MGI estabeleceu prazos de adaptação para os órgãos, visando a plena implementação das novas práticas dentro de um ano após a publicação da norma. Uma lição importante da implementação da IN 65/2020-ME foi que a exigência de relatórios não garante informações de qualidade nem acessibilidade adequada. Embora os relatórios estejam disponíveis online, consolidá-los e compará-los é desafiador, resultando em conclusões limitadas para a administração. A avaliação externa independente desses relatórios foi exaustiva, mas enfrentou limitações devido à natureza das informações. Portanto, a IN 24/2023-MGI mantém a obrigação de publicar resultados do PGD, mas não especifica um formato, permitindo variedade como painéis de dados ou páginas interativas. Para melhorar a utilidade gerencial das informações, está sendo considerada a adoção de metodologias alternativas, como questionários padronizados, para captar dados comparáveis e agregáveis. Essas medidas visam superar as limitações dos relatórios tradicionais e fornecer uma base mais robusta para avaliar os resultados do PGD.

195. Para o CNJ, a elaboração do plano de trabalho e a definição de metas de desempenho alinhadas ao Plano Estratégico são desafios relacionados ao tema. A dificuldade varia entre unidades que lidam com atividades rotineiras e aquelas que lidam com demandas específicas ou projetos. Outro desafio é a forma como é feita o monitoramento do trabalho remoto. Por este motivo, a norma determina a criação da Comissão do Teletrabalho para lidar com o acompanhamento estratégico. A avaliação inicial deve ser feita pela chefia imediata do servidor em trabalho remoto, seguida pela produção de relatórios para subsidiar a tomada de decisões. Esses relatórios são enviados à Comissão do Teletrabalho e à Presidência da unidade e, posteriormente, ao CNJ. Essa 'rede de acompanhamento' busca abranger desde o nível operacional até o estratégico, com o CNJ desempenhando um papel central na governança, como em outras políticas judiciais. Um dos resultados esperados é a avaliação interna para aprimorar as práticas adotadas. No mais, o órgão esclarece que a Resolução 227/2016-CNJ estabelece princípios básicos para o trabalho remoto em todo o Poder Judiciário, fornecendo diretrizes para os órgãos regulamentarem suas próprias normas. Após pesquisa em processos e portais, não foi possível achar registros explícitos sobre problemas relacionados ao tema, mas isso não exclui a possibilidade de estarem registrados em outro lugar ou temporariamente indisponíveis.
196. De acordo com o STF, sua norma buscou garantir a participação das unidades de nível operacional no planejamento estratégico mediante o fornecimento de informações próprias sobre desempenho organizacional, indicadores de serviços, indicadores de processos, sugestões e propostas de inovação por meio de projetos transformadores que constam dos planos de trabalho de equipe e individual. Assim, é possível a participação mediante a identificação de problemas pontuais e suas origens, já vislumbrando possíveis soluções e plano de ação. Por serem relatórios mensais, entende-se que problemas setoriais podem ter intervenção quase imediata.
197. Para a CD, sua norma tem como objetivo principal fornecer um panorama abrangente dos resultados alcançados pelas unidades participantes do Programa de Resultados. Os planos de trabalho são elaborados pelas unidades, revisados pela Diretoria de Recursos Humanos e aprovados pela Diretoria-Geral. Após a adesão ao Programa, as unidades apresentam regularmente relatórios sobre os resultados acordados e o alcance das metas de produtividade. Mensalmente, as metas individuais de produtividade dos servidores são submetidas à administração, em conformidade com os objetivos declarados no plano de trabalho setorial. Quando identificada necessidade de ajuste, são realizadas reuniões individualizadas com a correspondente unidade. Ao término do período de vigência do plano, é apresentado um relatório final com dados consolidados e avaliações dos clientes. Isso visa sistematizar a apresentação e o tratamento dos resultados pela alta administração, permitindo ainda identificar e disseminar boas práticas de gestão entre os setores da CD. A participação da alta administração inclui análises dos relatórios e reuniões de trabalho com as unidades para avaliar o cumprimento das metas e os resultados alcançados e determinar os ajustes necessários. Assim, a norma prevê uma interação entre os níveis operacional e estratégico, incluindo prestação de contas e feedbacks, e, efetivamente, o órgão considera que essas etapas têm promovido a interação esperada.
198. Segundo o SF, a abordagem da norma visa assegurar que as unidades em Plano de Gestão forneçam à Secretaria de Gestão de Pessoas os dados de produção, de forma a haver um acompanhamento contínuo do atingimento das metas e da sustentabilidade dos Planos. Os resultados esperados são de cunho coletivo e individual, sendo que, em ambos os casos, devem ser atingidas as metas pré-estabelecidas, sendo consideradas executadas com variações de até 10%. Os relatórios são acompanhados trimestralmente pela Secretaria de Gestão de Pessoas.
199. Para o TCU, o desafio do tema é a definição de indicação que demonstre de forma inequívoca a relação 'modalidade de trabalho' versus 'produtividade'. O órgão informa que todas as unidades tiveram que incorporar a análise e o acompanhamento do atingimento de metas por equipes em trabalho remoto. A análise de alcance de metas é feita pela Secretaria de Planejamento e Gestão a cada ciclo de planejamento, que no TCU é semestral. O resultado mínimo esperado é a manutenção da produtividade.
200. Enfim, a norma da AGU não aborda o assunto em questão, pois os temas que envolvem gestão integrada e efetividade organizacional são tratados de forma unificada no órgão, sem serem limitados à modalidade do trabalho. Em outras palavras, argumenta-se que o tema é relevante para a gestão como um todo e a AGU, através de seu sistema de governança, avalia trimestralmente a estratégia e os resultados da gestão, seus órgãos e suas unidades.
201. E o SF, no tocante ao tema interação do nível operacional com o estratégico, esclarece que possui instrumentos de alinhamento estratégico (**key results**) os quais não foram alterados com a adoção do

- modelo de controle de produtividade e que as ações de nível operacional são orientadas para suportar a estratégia, independente da forma de prestação de serviço (com ou sem controle biométrico de frequência), razão pela qual não se incluiu tal tema no ADG 24/2021-SF.
202. Observa-se que a abordagem varia entre os órgãos, mas há uma tendência geral de promover a integração e o alinhamento das atividades realizadas remotamente com os objetivos estratégicos estabelecidos. Isso é essencial para garantir que o trabalho remoto não apenas atenda às necessidades operacionais imediatas, mas também contribua para os resultados organizacionais de longo prazo.
203. Resumidamente, o MGI destaca a importância da convergência entre os níveis micro, intermediário e macro na gestão integrada, buscando alinhar as atividades individuais com as metas estratégicas do governo. Já o CNJ enfatiza a necessidade de um acompanhamento estratégico abrangente, desde a chefia imediata até a Presidência da unidade, para garantir a coerência entre as atividades remotas e as metas estabelecidas. O STF destaca a participação das unidades operacionais no planejamento estratégico, incentivando a identificação e a solução de problemas em relatórios mensais, com intervenção rápida quando necessário. Por sua vez, a CD enfoca a apresentação regular de resultados alcançados pelas unidades, permitindo a identificação de boas práticas e ajustes necessários para o cumprimento das metas. O SF prioriza o acompanhamento contínuo do atingimento de metas, com análises trimestrais pela Secretaria de Gestão de Pessoas, visando garantir a sustentabilidade dos Planos de Gestão. O TCU destaca a necessidade de análise e acompanhamento do alcance de metas por equipes em trabalho remoto, com ciclos semestrais de avaliação para garantir a manutenção da produtividade. Por fim, a AGU não aborda a gestão integrada e a efetividade organizacional em sua norma de trabalho remoto, mas sim de forma unificada, avaliando trimestralmente a estratégia e os resultados da gestão como um todo, sem foco específico na modalidade de trabalho.
204. Após analisar essas normas de trabalho remoto, fica claro que a gestão integrada e a busca pela efetividade organizacional são aspectos fundamentais para garantir o sucesso do teletrabalho. Cada órgão aborda diferentes aspectos relacionados à interação entre os níveis operacional e estratégico, bem como ao acompanhamento e avaliação dos resultados.
205. É importante ressaltar que as normas refletem desafios e prioridades específicos de cada órgão, mas todas compartilham o objetivo comum de garantir que o trabalho remoto contribua para a eficácia e a efetividade organizacional. Isso envolve não apenas acompanhar o desempenho individual, mas também avaliar o impacto do trabalho remoto nos objetivos e resultados globais dos órgãos.
206. No entanto, algumas críticas podem ser feitas no intuito de contribuir para o aprimoramento das normas e das abordagens adotadas.
207. Embora alguns órgãos ressaltem a importância da mudança cultural para o sucesso do trabalho remoto, não foi oferecida uma visão detalhada das estratégias adotadas para promover essa mudança e sua efetividade na promoção de uma cultura de trabalho remoto eficiente e produtiva.
208. Além disso, os poucos exemplos mencionados nas manifestações não demonstram a efetividade das abordagens adotadas na prática, razão pela qual seria importante que os órgãos divulgassem exemplos concretos de como essas intervenções estão possibilitando o alcance dos objetivos estabelecidos e impactando os resultados organizacionais.
209. Noutro giro, entende-se que ainda não há indicadores de desempenho claros e mensuráveis para medir o sucesso do trabalho remoto, sendo aconselhável que os órgãos definam indicadores específicos que permitam uma avaliação objetiva do impacto do trabalho remoto nos objetivos estratégicos e nos resultados organizacionais.
210. Portanto, conclui-se que, enquanto as manifestações enviadas indicam que as normas selecionadas abordam muitos aspectos importantes da gestão integrada e da efetividade organizacional no contexto do trabalho remoto, verifica-se que ainda há espaço para aprimoramento das abordagens adotadas.
- C.5.5 Transparência e divulgação
211. A transparência e a divulgação de informações desempenham papéis essenciais na garantia da integridade e da **accountability** no âmbito da APF. Com a adoção do trabalho remoto, torna-se ainda mais premente estabelecer mecanismos transparentes que assegurem o acesso público a decisões, processos e resultados das atividades realizadas por servidores fora do ambiente tradicional de trabalho. Nesse sentido, transparência e divulgação não apenas promovem a confiança dos cidadãos nos órgãos, mas também contribuem para a participação democrática e a efetivação dos princípios administrativos. Nesse quesito, dois aspectos relevantes ganham destaque: atualização/precisão dos dados e abrangência das informações.

212. No presente contexto, verifica-se que as normas do MGI, do CNJ, do STF, do SF e do TCU abordam esse tema, ao passo que as normas da AGU e da CD não o abordam.
213. O MGI informa que, durante a implementação do PGD, sob égide da antiga IN 65/2020-ME, a falta de publicação e dificuldade de acesso aos atos normativos e dados confiáveis foram desafios significativos, devido a limitações dos sistemas informatizados, de gestão e de governança. Assim, a atual IN 24/2023-MGI foi elaborada para abordar essas questões, enfocando aspectos de governança nos níveis setoriais e centrais. Quanto aos órgãos setoriais, as autoridades máximas das unidades devem dar transparência aos atos e resultados do PGD, além de designar um responsável para auxiliar o monitoramento e o cumprimento das obrigações. Quanto aos órgãos centrais do MGI, foram criados tanto o Comitê Executivo do PGD, para coordenar ações, definir documentação técnica e recomendar suspensão do PGD em caso de descumprimento, quanto a Rede PGD, formada por representantes indicados pelas autoridades máximas das unidades, para facilitar a comunicação interorganizacional. Além de abordagens normativas, um sistema informatizado e uma nova API de dados foram desenvolvidos para fornecer informações abrangentes sobre a execução do PGD, incluindo não só aquelas sobre participantes, mas também sobre planos de entrega, entregas e seus atributos (demandante, destinatário, meta, etc). Espera-se que, com o tempo, a maturidade na produção e análise de dados contribua para o avanço na transparência e para a tomada de decisões gerenciais mais eficazes.
214. O CNJ inicia sua manifestação reforçando que a publicação de informações é crucial para a transparência e o controle social no Poder Judiciário. Sua norma estabelece que as unidades do Poder Judiciário devem divulgar os nomes dos servidores em trabalho remoto nos seus respectivos Portais da Transparência, com atualização semestral. Embora a transparência seja valorizada, especialmente com iniciativas como o Prêmio CNJ de Qualidade, que premia práticas transparentes, a Resolução 227/2016-CNJ não aborda a publicação de metas, planos de trabalho ou outros dados relacionados ao trabalho remoto. Apesar de possíveis discussões sobre transparência na Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas do CNJ, não há registros de abordagens alternativas para divulgação de dados adicionais ou em prazos mais curtos. Embora não entenda como obrigatório, o próprio CNJ conclui que seria benéfico implementar um painel para acompanhar dados relevantes sobre trabalho remoto em todo o Poder Judiciário.
215. Para o STF, sua norma visa estabelecer diretrizes para a formalização e o registro das autorizações para as diversas modalidades de trabalho. Assim, por meio de sistema informatizado, é possível às unidades envolvidas acompanharem e monitorarem os percentuais de servidores nas três modalidades de trabalho: híbrido, remoto e presencial. O relatório de acompanhamento do percentual de servidores por modalidades está disponível no sistema eGesp, para acesso a qualquer tempo pelos gestores envolvidos, dando assim transparência e divulgação da situação aos titulares das unidades administrativas.
216. De acordo com o SF, sua norma estabelece a divulgação dos indicadores, das metas, do dimensionamento e dos resultados trimestrais. Em consulta ao ADG 24/2021-SF, verifica-se que os arts. 9º e 16 determinam que serão publicados no Boletim Administrativo do SF, em site de acesso público, a autorização para implantação do Plano de Gestão e o desempenho trimestral consolidado. Além disso, no portal de Transparência e Prestação de Contas do órgão há indicação dos servidores submetidos ao controle especial de frequência. Com isso, o órgão espera trazer oficialidade para os Planos de Gestão com efeitos para todas as unidades interessadas no SF.
217. No caso do TCU, o órgão destaca que o desafio é garantir transparência ao informar a sociedade sobre servidores remotos, cumprindo o dever administrativo. A divulgação mensal dos servidores em trabalho remoto no Portal do TCU visa evitar dúvidas e suspeitas. Enfim, entende-se que, até o momento, os resultados esperados de transparência estariam sendo alcançados, pois não teriam havido solicitações de informações adicionais sobre o tema por parte da sociedade.
218. Como dito, as normas da AGU e da CD não abordam o tema. Mas, segundo a AGU, sua norma aborda o tema 'em alguma medida', pois estipula que os processos seletivos para trabalho remoto devem ser registrados em sistema informatizado, de modo que, em tese, a informação está organizada para oportunizar transparência quando o órgão entender necessário. A AGU considera suficiente a abordagem do tema, já que os membros registram a maioria de suas atividades no sistema informatizado, permitindo a construção e o monitoramento de indicadores táticos e estratégicos. Por fim, o órgão informa que publica seus resultados pelo relatório de gestão e pelos relatórios de avaliação da estratégia.
219. A CD optou por não normatizar a publicação dos planos de trabalho sob o entendimento de que são instrumentos setoriais, que tratam da individualidade dos servidores no cumprimento das metas,

- optando por preservar tais documentos. Em vez disso, decidiu-se por disponibilizar extratos dos planos na intranet, contendo informações como o número de servidores em diferentes regimes de trabalho, compromissos e processos da unidade, além de indicadores e metas. O órgão entende que a falta de normatização do tema não é problemática, visto que o Programa de Resultados é incipiente e que as áreas podem debater o tema e acessar os extratos na intranet para referência.
220. Com base nas manifestações acima, verifica-se uma variedade de abordagens no tocante aos dois aspectos (atualização/precisão dos dados e abrangência das informações). O primeiro aspecto diz respeito à necessidade de garantir que, em plena era da informação, os dados disponibilizados sejam atualizados e precisos, refletindo de forma exata a situação atual do trabalho remoto no órgão. Já o segundo aspecto enfoca a amplitude das informações divulgadas para garantir que abranjam todos os elementos relevantes sobre trabalho remoto, incluindo não apenas lista, quantitativo ou percentual de servidores participantes, mas também políticas e procedimentos de monitoramento, critérios de avaliação, resultados obtidos e medidas de apoio aos servidores, dentre outros.
221. No tocante à atualização dos dados, as normas do CNJ, do SF e do TCU preveem, respectivamente, periodicidade semestral, trimestral e mensal (a norma do STF não menciona prazo). Em relação à abrangência das informações, as normas do CNJ, do STF e do TCU divulgam apenas lista, quantitativo ou percentual de servidores em trabalho remoto, ao passo que a norma do SF determina a publicação da autorização para implantação do Plano de Gestão e do desempenho trimestral consolidado. Já a AGU e a CD abordam o tema de forma mais limitada ou o deixam em aberto.
222. É notável o esforço do MGI em superar desafios anteriores relacionados à falta de publicação e dificuldade de acesso a informações confiáveis sobre o PGD. A IN 24/2023-MGI busca enfrentar esses desafios, estabelecendo diretrizes de governança, designando responsáveis pelo monitoramento do Programa e desenvolvendo sistemas informatizados para fornecer informações abrangentes sobre sua execução. A ênfase na transparência e na divulgação de dados não apenas sobre participantes, mas também sobre planos de entrega e resultados, espera contribuir para a integridade e a accountability do PGD.
223. Os arts. 5º e 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) estabelecem alguns princípios fundamentais da transparência e do acesso à informação. O art. 5º determina que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, assegurando que ela seja disponibilizada de maneira transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, através de procedimentos objetivos e ágeis. Por sua vez, o art. 8º estabelece que os órgãos e entidades públicas têm a obrigação de promover, independentemente de requerimentos, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, em locais de fácil acesso. Esses dispositivos destacam a importância da transparência e da divulgação proativa de informações pelo Estado, visando garantir o acesso amplo e efetivo da sociedade a informações de interesse público.
224. O direito de acesso a informações sobre dados relativos ao trabalho remoto e o dever de sua divulgação estão previstos, respectivamente, nos arts. 7º, VII, 'a' (implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos), e 8º, § 1º, V (dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades), da LAI.
225. Das manifestações recebidas, verifica-se que, enquanto algumas normas focam na atualização espaçada e na divulgação de dados específicos sobre trabalho remoto, outras não abordam detalhadamente a abrangência das informações relacionadas ao tema. Assim, embora haja um reconhecimento geral da importância desses aspectos para promover a confiança da sociedade e fortalecer a accountability, conclui-se que o tema transparência e divulgação de informações sobre trabalho remoto ainda apresenta muitos desafios e lacunas a serem superados.
226. Embora alguns órgãos tenham definido prazos para a divulgação de informações sobre o trabalho remoto, é importante garantir que (repita-se: em plena era da informação) esses dados sejam atualizados com frequência cada vez menor e sejam precisos.
227. Além de divulgar lista, quantitativo ou percentual servidores em trabalho remoto, é fundamental dar publicidade a mais informações relevantes, como implementação, acompanhamento, resultados, metas, indicadores e outros dados gerais, em consonância com os arts. 7º, VII, 'a', e 8º, § 1º, V, da LAI.
228. No tocante aos órgãos que ainda não adotam uma abordagem proativa para divulgação de informações, vale lembrar que deve ser promovida a divulgação proativa de informações relacionadas a programas (como os de trabalho remoto), significando que os dados devem ser disponibilizados



independentemente de requerimentos específicos e de forma clara, acessível e em locais de fácil acesso, como previsto nos arts. 3º, II, e 8º, caput, da LAI.

229. Enfim, os órgãos podem considerar o envolvimento da sociedade civil no monitoramento e na avaliação do trabalho remoto, promovendo a participação democrática e o controle social, o que pode ser feito por meio de fóruns de discussão ou outras formas de engajamento cívico.
- C.5.6 Sistema informatizado de gestão
230. A implementação de um sistema informatizado de gestão emerge como um elemento fundamental para garantir a qualidade, a segurança e a integridade das atividades realizadas pelos servidores em trabalho remoto. Com a adoção dessa modalidade de trabalho, o uso de plataformas e ferramentas tecnológicas especializadas torna-se essencial para gerir fluxos de trabalho, monitorar o desempenho e garantir o acesso seguro aos recursos necessários para o cumprimento das atribuições organizacionais. Nesse sentido, um sistema informatizado de gestão não apenas viabiliza a continuidade das operações no ambiente do trabalho remoto, mas também contribui para a transparência das atividades e o alcance dos resultados organizacionais.
 231. No presente contexto, verifica-se que as normas do MGI, da AGU, do STF, do SF e do TCU abordam esse tema, ao passo que as normas do CNJ e da CD não abordam.
 232. Para o MGI, um dos principais desafios de gestão do PGD é a produção, a manutenção e o uso de dados dos participantes. A estrutura do PGD demanda grande produção e gerenciamento informacional devido aos planos de entrega de unidades e trabalhos individuais. Para lidar com a diversidade de órgãos e de capacidades, é oferecido um sistema central, mas sua adoção é facultativa. O foco é garantir que qualquer sistema escolhido seja capaz de enviar dados para os órgãos centrais. A norma busca tratar desafios como falta de padronização na coleta e análise de dados, no monitoramento do desempenho e no uso do PGD na APF. Também visa melhorar comunicação e transparência entre unidades e órgãos centrais, além de harmonizar diferentes bases de dados. Análises internas, incluindo grupos focais, destacaram a importância da gestão de dados para o PGD. Identificou-se que participantes em trabalho remoto dependem de um sistema eficaz para planejamento, monitoramento e avaliação. A governança também depende da disponibilidade de sistemas e dados. Assim, além do registro, o sistema é a principal fonte de informação para a gestão do PGD.
 233. Com o sistema, o MGI espera otimizar a gestão do PGD, aumentando transparência e **accountability**. O novo sistema busca superar desafios como falta de integração, baixa usabilidade e mau funcionamento da API atual. A expectativa é que o novo sistema, em fase final de desenvolvimento e testes, facilite a gestão baseada em dados, levando a melhores resultados para a sociedade. O sistema está em uso piloto e em treinamento no MGI, com liberação prevista para todos os órgãos da APF em breve. Entretanto, ainda é cedo para capturar resultados concretos ou evidências de eficácia e efetividade, uma vez que o novo sistema e a API ainda não foram efetivamente implantados e não há informações disponíveis sobre resultados alcançados.
 234. A AGU entende ter uma grande necessidade de processamento de informações devido à sua quantidade de membros. Reconhecendo que o monitoramento manual desse quantitativo é inviável, o órgão considera recomendável o registro em sistemas informatizados, ainda que não gere informação estruturada. Assim, o tratamento definido pelo órgão em sua norma foi desenvolver um sistema para o processo de seleção para autorização de trabalho remoto.
 235. O STF informa que foi desenvolvido módulo no sistema eGesp para cadastramento e autorização do trabalho remoto e que, quanto às demais etapas do MGO, o módulo encontra-se em fase de homologação, para fins de disponibilização dos planos de trabalho de equipe e individuais de forma a automatizar e facilitar o preenchimento pelas unidades.
 236. Para o SF, a implementação de um sistema visa consolidar as informações sobre os Planos de Gestão e garantir a gestão da informação. Logo, o uso de um sistema informatizado objetiva dar maior celeridade nas solicitações e no acompanhamento dos resultados.
 237. O TCU destaca o desafio de implementar um sistema informatizado de gestão para manter registros confiáveis sobre o trabalho remoto, abrangendo aspectos como exceções aos limites, metas, distribuição de atividades e aceitação ou recusa de entregas. Na 3ª Oficina sobre Teletrabalho, discutiu-se o tema Tecnologia, evidenciando a necessidade de melhorias nas ferramentas de TI e a possibilidade de um programa de transformação digital para a gestão de pessoas. A prioridade é garantir que cada servidor em trabalho remoto tenha suas atividades vinculadas ao tempo dedicado fora das dependências do Tribunal.

Internamente, o sistema Planejar inclui informações sobre o alcance de metas e a Secretaria de Gestão de Pessoas é acionada em caso de não cumprimento das metas pelos servidores em trabalho remoto.

238. Como dito, CNJ e CD não abordam o tema. No caso do CNJ, sua norma estabelece princípios básicos para todo o Poder Judiciário, com diretrizes para os órgãos regulamentarem normas específicas. Embora não tenha sido abordado na consulta pública que deu origem à norma, o tema é considerado importante. O relatório anual sobre trabalho remoto de 2023 do CNJ destacou a necessidade de um sistema informatizado de gestão para melhorar o monitoramento e acompanhamento da produtividade dos servidores em trabalho remoto, além de gerar relatórios automáticos com dados quantitativos. Isso poderia alavancar ainda mais essa modalidade de trabalho e embasar decisões administrativas.
239. Na CD, a falta de abordagem sobre o tema na norma decorre da ausência de um sistema específico para o Programa de Resultados, dada a sua fase inicial e a diversidade de atividades em cada setor, de modo que são utilizadas ferramentas diferentes para controle dessas atividades. Embora a adoção de um sistema informatizado seja vista como vantajosa para monitorar produtividade e resultados, é necessário mais tempo de maturação do Programa, considerando as diferentes realidades de cada setor. Até o momento, a gestão tem sido personalizada, com análise dos relatórios periódicos e dos planos de trabalho individuais de cada unidade. O órgão entende que a ausência do tema na norma não impacta a gestão do Programa de Resultados.
240. Em suma, as normas selecionadas reconhecem a necessidade de sistemas informatizados de gestão para otimizar as atividades realizadas no contexto do trabalho remoto, embora a abordagem específica varie entre eles.
241. O MGI destaca a relevância de sistemas eficazes para gerenciar o PGD, visando melhorar a transparência e a **accountability**. A AGU reconhece a necessidade de um sistema para gerenciar o processo de seleção para autorização do trabalho remoto, dada a sua vasta quantidade de membros. O STF e o SF também enfatizam a importância de sistemas para automatizar processos e agilizar a gestão de informações sobre o trabalho remoto. Já o TCU destaca a necessidade de manter registros confiáveis sobre o trabalho remoto e discute melhorias tecnológicas para a gestão de pessoas. Por outro lado, a CD e o CNJ não abordam o tema em suas normas, embora os gestores respondentes reconheçam suas vantagens nas manifestações enviadas.
242. Emerge como consenso entre as manifestações acima (mesmo dentre os órgãos cujas normas não abordam o tema) que a adoção de um sistema informatizado de gestão é essencial (ou seria vantajoso) para melhorar o acompanhamento e a avaliação da produtividade dos servidores em trabalho remoto, bem como para otimizar processos de seleção e gerar relatórios que embasem a tomada de decisões informadas, contribuindo para o alcance dos objetivos organizacionais.
243. Logo, verifica-se a importância estratégica desses sistemas para maximizar a gestão do trabalho remoto, superar desafios como falta de integração e baixa usabilidade de sistemas existentes e melhorar a comunicação e a transparência entre órgãos centrais e unidades vinculadas.
244. No entanto, há algumas lacunas e críticas que podem ser consideradas. Por exemplo, é certo que a implementação bem-sucedida de sistemas informatizados de gestão requer não apenas a disponibilização da tecnologia, mas também treinamento adequado para os usuários desses sistemas, sendo necessário que os órgãos invistam em programas de capacitação para garantir que os servidores e as unidades vinculadas saibam como utilizar plenamente os recursos disponíveis.
245. Outra questão diz respeito à falta de integração entre sistemas mencionada em alguns casos, sendo importante pensar na interoperabilidade e na padronização de dados entre os diferentes sistemas utilizados a fim de facilitar o compartilhamento de informações e evitar redundâncias.
246. No mais, dada a evidente sensibilidade dos dados manuseados pela APF, também é crucial atentar para que esses sistemas garantam padrões de segurança adequados para proteger informações sigilosas.
247. Assim, é fundamental que os órgãos da APF continuem avançando na implementação e no aprimoramento desses sistemas, garantindo sua conformidade com leis, normas e regulamentos aplicáveis, bem como sua adequação às suas necessidades específicas.

C.5.7 Cumprimento da norma e política de consequências

248. O cumprimento das normas e a aplicação de políticas de consequências assumem uma importância vital para garantir a integridade e a responsabilidade das atividades realizadas em trabalho remoto. Em um cenário onde a supervisão direta é desafiadora, revela-se essencial estabelecer diretrizes claras e normas robustas que orientem o comportamento dos servidores, assegurando o alinhamento com os objetivos organizacionais e os padrões profissionais estabelecidos. Além disso, a implementação de políticas



- de consequências adequadas para o descumprimento das normas promove a cultura da responsabilidade individual e coletiva no ambiente de trabalho remoto, contribuindo para a preservação da confiança pública e da qualidade na prestação de serviços em prol da sociedade. Por tratar de responsabilidade individual e coletiva, a política de consequências deve abranger tanto os servidores quanto os órgãos.
249. No presente contexto, verifica-se que todas as normas (MGI, CNJ, AGU, STF, CD, SF e TCU) abordam esse tema.
250. O MGI esclarece que a IN 52/2023-MGI tem como objetivo principal garantir a efetividade e o cumprimento dos planos de trabalho no âmbito do PGD. Ela visa assegurar que os participantes executem suas atividades conforme esperado, mantendo a qualidade e a produtividade. Além disso, busca promover a responsabilização dos participantes em caso de não cumprimento ou execução insatisfatória de seus planos, estabelecendo medidas como registro de ciência e responsabilidade, compensação de carga horária não executada e, em última instância, desconto na folha de pagamento após garantido o contraditório e a ampla defesa. A IN 52/2023-MGI enfrenta o desafio de garantir o desempenho organizacional e o cumprimento dos deveres funcionais, destacando problemas como descumprimento do termo de responsabilidade e do plano de trabalho, que resultam em execução abaixo do esperado.
251. Esses problemas podem ser influenciados pela falta de uma política de consequências efetiva, destacando assim a importância desse tema. Após a análise do contraditório e da ampla defesa, a constatação de inexecução do plano de trabalho implica que o servidor não trabalhou as horas necessárias, sugerindo compensação ou corte na remuneração, similar a servidores sujeitos a controle de assiduidade. A norma baseou-se na experiência da equipe técnica do MGI e em diálogos com os órgãos setoriais. Espera-se que essa medida incentive o cumprimento dos planos de trabalho do PGD e permita à administração adotar medidas corretivas quando necessário, contribuindo para a efetividade do PGD, focado na gestão de resultados. Por ser recente, não há evidências disponíveis sobre a eficácia e efetividade dessa abordagem.
252. O CNJ entende que sua norma busca aumentar a produtividade no trabalho remoto, mas enfrenta desafios na gestão e na aferição de metas. O órgão reitera que a Resolução 227/2016-CNJ estabelece princípios básicos para o trabalho remoto em todo o Poder Judiciário, fornecendo diretrizes para os órgãos regulamentarem suas próprias normas. Após pesquisa em processos e portais, não foi possível achar registros explícitos sobre análises de descumprimentos e consequências relacionadas ao trabalho remoto, mas isso não exclui a possibilidade de estarem registrados em outro lugar ou temporariamente indisponíveis. Como já dito, o CNJ não reúne em um único local os dados de todas as unidades sobre trabalho remoto. Contudo, os relatórios Justiça em Números indica que o Poder Judiciário tem alcançado seus objetivos e metas satisfatoriamente, embora os dados específicos dos servidores em trabalho remoto não sejam isolados. Isso destaca a importância de focar na entrega de resultados, independentemente da modalidade de trabalho, seja remota ou presencial, de modo que a ênfase deve ser na gestão de desempenho ou, de forma ainda mais ampla, na gestão do trabalho.
253. Para a AGU, a intenção da norma é preventiva, ou seja, objetiva reforçar o engajamento em suas diretrizes e regras. Em caso de descumprimento das regras da portaria, o membro perderá a autorização do trabalho remoto.
254. A seu turno, o STF entende que sua norma visa garantir à Administração a possibilidade de revogar a autorização do trabalho remoto ou híbrido caso haja descumprimento de prazos, insuficiência de desempenho ou falta de entregas. A avaliação cabe ao gerente ou à chefia imediata. Os relatórios dos servidores são avaliados pelos gerentes, quanto à qualidade das entregas e ao atendimento dos níveis mínimos esperados de produtividade e qualidade.
255. No caso da CD, a norma busca abordar as possíveis dificuldades enfrentadas pelas unidades participantes ao adaptarem-se às regras e metas do Programa de Resultados. É percebido como um desafio crucial a promoção de uma cultura colaborativa entre as unidades e a alta administração para alcançar os objetivos, apoiando-se mutuamente com orientação técnica para gerenciar recursos humanos e ajustar planos de trabalho conforme necessário. A norma também estipula que servidores que não se adaptarem ao Programa, demonstrando inassiduidade ou insubordinação, estarão sujeitos a medidas disciplinares apropriadas. Todos os participantes do Programa de Resultados e seus gestores, independentemente do regime de trabalho, podem ser afetados se enfrentarem dificuldades para seguir as regras ou alcançar as metas acordadas. A administração tem o poder discricionário de suspender, alterar ou revogar os planos de trabalho conforme necessário.
256. Para o SF, as sanções previstas na norma para o não cumprimento das metas gerenciais e individuais têm o objetivo de evitar a falta de compromisso com o trabalho e o não atingimento da melhoria

incremental da produtividade. A ausência de uma política de consequências poderia ocasionar a redução dos níveis históricos de produção previamente identificados, e não por decréscimo da demanda, mas sim por inexecução do trabalho. Logo, o resultado esperado com a política de consequências é o aumento da produtividade da unidade em relação ao resultado atual apurado. Em caso de descumprimento individual, aplica-se, ainda, a compensação de carga horária de trabalho.

257. Enfim, o TCU entende que o desafio enfrentado é garantir o cumprimento das metas e tarefas acordadas, com destaque para a aplicação de sanções em caso de não conformidade. Nas oficinas sobre o novo modelo de trabalho, os gestores enfatizaram a importância do profissionalismo e do respeito às regras estabelecidas. A política de consequências se aplica aos casos de descumprimento de metas e tarefas e à recusa dos trabalhos pela chefia. Espera-se um comprometimento maior dos servidores em trabalho remoto, promovendo consciência, disciplina e autogerenciamento. Não foi considerada uma política de consequências para as unidades, pois já existe uma política para o não cumprimento de metas institucionais. Até o momento, poucos servidores foram penalizados por não cumprirem suas obrigações pactuadas.
258. As manifestações enviadas deixam evidente que o cumprimento das normas e a aplicação de políticas de consequências são aspectos cruciais para assegurar a integridade e a responsabilidade das atividades realizadas remotamente. Todas as instituições reconhecem a importância de estabelecer diretrizes claras e robustas para orientar o comportamento dos servidores, alinhando-os com os objetivos organizacionais e os padrões profissionais.
259. Como dito, a implementação de políticas de consequências adequadas ajuda a promover a cultura da responsabilidade individual e coletiva. Sob esse aspecto específico, verifica-se que todos os órgãos estabelecem consequências para os servidores, ao passo que apenas MGI, CD e SF estabelecem consequências para as unidades que descumprem as normas, como a suspensão ou o cancelamento do trabalho remoto na unidade como um todo.
260. No mais, cada órgão apresenta abordagens diversas para lidar com o cumprimento das normas de trabalho remoto e as políticas de consequências associadas. Essas diferentes abordagens refletem os desafios e as prioridades de cada órgão, mas todos compartilham o objetivo comum de garantir o cumprimento das normas e promover a responsabilidade dos servidores.
261. Ao mesmo tempo, fica claro que ainda há espaço para melhorias e aprendizados, especialmente em relação à aplicação e resultados das políticas implementadas, que exigem acompanhamento e avaliação contínuos para garantir sua adequação e seu sucesso a longo prazo, sendo necessário que os órgãos estabeleçam indicadores claros para avaliar o impacto das políticas de consequências, realizem avaliações periódicas para identificar áreas de melhoria e revisem regularmente suas políticas de consequências para garantir que estejam alinhadas com as necessidades e realidades em evolução, especialmente considerando o contexto em constante mudança do trabalho remoto.
262. Também é importante que haja discussões mais aprofundadas sobre transparência e equidade na aplicação das políticas de consequências, inclusive promovendo o engajamento dos servidores nesse processo e permitindo que suas preocupações e perspectivas sejam consideradas, a fim de garantir que tais medidas sejam aplicadas de maneira justa e consistente, com clareza sobre os critérios e procedimentos utilizados.
263. Por fim, tal qual no primeiro tema (seção C.5.1), pode-se avançar no que diz respeito ao aprendizado organizacional e à disseminação de lições aprendidas, pois promover o compartilhamento de experiências e de lições aprendidas entre os órgãos da APF pode enriquecer o repertório de soluções e contribuir para a adoção de abordagens mais eficazes e efetivas.
264. Esses apontamentos podem ajudar a fornecer insights adicionais para os órgãos da APF em seu processo de implementação e uso de políticas de consequências para o trabalho remoto.
- C.6 Considerações finais
265. De modo geral, pode-se dizer que esta fiscalização visa dar transparência e proporcionar uma compreensão abrangente dos temas e requisitos contidos nas principais normas de trabalho remoto da APF, facilitando a tomada de decisões informadas.
266. Com isso, pretende-se auxiliar na identificação de problemas e oportunidades de melhoria, tendo em vista que este levantamento (tanto na visão geral do objeto, quanto no mapeamento e no exame dos temas destacados) ajuda identificar temas ou requisitos onde as abordagens atuais podem ser aprimoradas em eventuais revisões das normas.
267. No mais, este relatório pode auxiliar a promover a padronização e a consistência dentro da APF. Respeitadas as diferenças organizacionais, mas considerando que todos os servidores públicos civis da



União são regidos pela Lei 8.112/1990, este levantamento pode ajudar a estabelecer abordagens mais uniformes em todos os órgãos da APF.

268. Diga-se de passagem, embora cada órgão tenha sua autonomia, as profundas diferenças e a falta de consistência entre as normas podem levar a discrepâncias e incongruências na implementação do trabalho remoto na APF como um todo, razão pela qual seria muito interessante um fórum ou um esforço coordenado para alinhar diretrizes e garantir uma abordagem mais unificada em relação ao assunto.

D. Conclusão

269. Trata-se de levantamento realizado em atenção ao item 9.3 do Acórdão 2.564/2022-TCU-Plenário, com o objetivo de atualizar o levantamento feito na referida deliberação. Para tanto, realizou-se benchmarking a fim de conhecer as principais normas de trabalho remoto da APF e compará-las entre si, almejando a identificação de melhores práticas (a partir da busca por referências diversas) e, consequentemente, o aprimoramento das normas com base nos resultados comparativos (aprendizado com outras organizações). Considerando que o trabalho remoto deve ser adotado de maneira apropriada e com foco nos interesses da sociedade, o escopo do levantamento abrange toda a APF (três poderes e órgãos autônomos). A visão geral do objeto descreve as características necessárias ao entendimento do objeto e seu ambiente em relação aos 23 órgãos que compõem a lista de unidades jurisdicionadas deste processo. Já o benchmarking envolve as normas de trabalho remoto de sete órgãos selecionados (MGI, CNJ, AGU, STF, CD, SF e TCU). (capítulo A)
270. Ao observar as diferentes formas de implementação do trabalho remoto, verifica-se que é possível dividi-las em duas modelagens principais: (i) criação de norma que regulamenta a realização de trabalho remoto pelos servidores em geral e possibilita o controle de desempenho (cumprimento de metas e alcance de resultados) especificamente nessa modalidade de trabalho (p.ex.: Poder Judiciário, MPU, DPU e TCU); e (ii) criação de norma que regulamenta princípios e diretrizes de um programa de metas e resultados, cuja adesão das unidades organizacionais interessadas possibilita o controle de desempenho dos seus servidores em qualquer modalidade de trabalho, seja presencial ou remoto (p.ex.: Poder Executivo Federal, STF, CD e SF). No início do planejamento deste levantamento, foi cogitada a ideia de também incluir no escopo a modalidade de trabalho presencial, sua gestão de desempenho e o combate ao presenteísmo. Todavia, tal ideia revelou-se inviável em face dos prazos e dos recursos disponíveis, razão pela qual a equipe de fiscalização decidiu manter o foco no trabalho remoto. (seção B.1)
271. A análise acerca do marco regulatório e das estruturas organizacionais responsáveis pela elaboração e gestão das normas referentes ao trabalho remoto em diferentes órgãos da APF oferece um panorama abrangente e que revela uma diversidade de abordagens. Por exemplo, o Poder Legislativo Federal possui regulamentações próprias, como o Programa de Resultados na CD e o Plano de Gestão no SF, ambos com características bem distintas do PGD do Poder Executivo Federal. No Poder Judiciário e no MPU, cada unidade tem sua própria regulamentação, embora alinhada com diretrizes gerais estabelecidas pelo CNJ e pelo CNMP. Esse mosaico de regulamentações reflete a complexidade e a necessidade de adaptação ao abordar o trabalho remoto. Por tal razão, há vários desafios relacionados à regulamentação e à gestão do trabalho remoto, os quais, se superados, podem fazer com que essa modalidade seja utilizada de maneira produtiva, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados à sociedade, tornando a administração pública mais dinâmica, eficiente e adaptável às necessidades contemporâneas. (seção B.2)
272. Entre 20 e 23/11/2023, foram requisitadas informações sobre a quantidade de pessoal nos órgãos da APF, incluindo o total de servidores por modalidade (presencial ou remota) e por regime (parcial ou total). Anote-se que os servidores em regime presencial podem ou não estar sujeitos ao controle de frequência. O Poder Executivo Federal concentra 80% da força de trabalho da União quando se consideram servidores civis efetivos ou comissionados, não incluindo militares, empregados públicos, terceirizados ou estagiários. O Poder Judiciário ocupa o segundo lugar, com 15% dos colaboradores. No Poder Executivo Federal, 93% dos servidores trabalham presencialmente, um percentual elevado devido à natureza diversa das atividades e ao fato de o Executivo ter sido o último a regulamentar o trabalho remoto de forma geral. Por outro lado, o CNMP/MPU possui apenas 22% dos colaboradores em regime presencial, com 78% trabalhando remotamente, dos quais 64% estão em regime parcial e 14% em regime integral. Nos Poderes Judiciário, Legislativo e na DPU, a porcentagem de servidores em regime remoto varia entre 25% e 32%. Essa diversidade nas modalidades de trabalho pode ser explicada pela natureza única de cada segmento e pelo grau de maturidade na implementação do trabalho remoto. (seção B.3)
273. O Acórdão 2.564/2022-TCU-Plenário destacou a necessidade analisar as informações disponíveis sobre possíveis economias relacionadas ao trabalho remoto. A falta de sistematização e a superficialidade

das análises existentes mostram que são necessárias ações coordenadas e métodos robustos para medir e correlacionar os custos e benefícios financeiros dessa modalidade de trabalho. Embora vários órgãos tenham relatado reduções de despesas desde 2019, a ausência de dados confiáveis dificulta uma análise conclusiva sobre o impacto financeiro do trabalho remoto. Para abordar essa questão, é essencial que os órgãos da APF desenvolvam relatórios específicos e sistematizados, comparando despesas antes e depois da implementação do trabalho remoto. Além disso, mesmo que o trabalho remoto possa trazer economias, ele também pode gerar novas despesas que precisam ser identificadas e contabilizadas para uma visão abrangente do impacto financeiro. Assim, o próximo passo é criar uma metodologia rigorosa para coletar, analisar e relatar dados relevantes. Essa metodologia deve incluir indicadores para medir a presença dos servidores e estabelecer uma correlação confiável entre trabalho remoto e redução de despesas, a fim de gerar insights estratégicos que possam orientar a tomada de decisão no âmbito da APF. (seção B.4)

274. Para realizar o benchmarking, as normas sobre trabalho remoto de sete órgãos (MGI, CNJ, AGU, STF, CD, SF e TCU) foram selecionadas e mapeadas por temas. O mapeamento preliminar foi submetido para obtenção de comentários por parte dos gestores desses órgãos para se chegar ao mapeamento final. Os temas mapeados foram divididos em dois grupos: temas destacados pelo relator no voto condutor do Acórdão 2.564/2022-TCU-Plenário e demais temas. O primeiro grupo (temas destacados) foi escolhido para um exame detalhado das abordagens conferidas a ele pelas normas selecionadas. Antes de seguir com esse exame, o relatório apresenta um panorama geral do mapeamento realizado, com o objetivo de oferecer uma visão abrangente das normas de trabalho remoto selecionadas, contribuindo para identificar oportunidades de melhoria para futuras revisões delas próprias e das normas dos demais órgãos da APF. (seções C.1 e C.2)
275. O benchmarking é uma técnica que busca identificar as melhores práticas de gestão. Segundo Kerzner (2020), uma melhor prática é uma abordagem que se mostra mais eficiente para resolver um desafio específico, entregando resultados positivos com menos problemas e imprevistos. Este processo culmina em uma intervenção reproduzível, comprovada ao longo do tempo como a maneira mais eficiente, eficaz ou efetiva para lidar com tal desafio. Esse ciclo envolve formulação, implementação e avaliação da intervenção. Durante a formulação, uma intervenção é identificada para lidar com um problema específico; a implementação consiste na aplicação prática dessa intervenção; a avaliação mede a eficácia e efetividade, determinando se ela atingiu resultados positivos. Além disso, esta unidade técnica destacou a necessidade de embasamento teórico sólido para normatizações, evitando abordagens subjetivas baseadas apenas na experiência pessoal de gestores. Logo, visando uma validação adequada das melhores práticas, a coleta de dados do benchmarking foi livremente inspirada no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, buscando evidências documentadas para identificar melhores práticas. Esse método almeja que as intervenções sejam baseadas em evidências reais, proporcionando uma base sólida para a adoção das melhores práticas. (seção C.3)
276. Nem todos os desafios organizacionais requerem uma abordagem normativa, pois a complexidade de algumas questões pode exigir melhorias na governança e gestão em diferentes níveis. A requisição questionou os órgãos selecionados sobre suas práticas normativas e, se disponível, sobre avaliações de eficácia e efetividade. Em casos em que as normas não abordam determinados temas, procurou-se compreender a motivação por trás dessa ausência, para saber se foi uma escolha consciente ou se há uma lacuna que precisa ser preenchida. O objetivo era explorar a relação entre a presença ou ausência de regulamentação e a motivação por trás dessas escolhas, oferecendo uma visão mais detalhada e contextualizada das práticas adotadas pelos órgãos. As respostas recebidas variaram em termos de amplitude e clareza. Algumas manifestações foram mais abrangentes e forneceram fundamentação detalhada, como a do MGI e a do CNJ. Entretanto, as demais não forneceram informações suficientes para permitir conclusões categóricas. Um problema comum a todos os órgãos foi a dificuldade em comprovar a eficácia ou efetividade das intervenções, devido a implementações recentes ou à ausência de sistemas de avaliação. (seções C.4 e C.5)
277. A falta de validação empírica limitou a capacidade de identificar melhores práticas neste levantamento, fato que não impede o apontamento de situações-problema ou desafios de toda a APF, a fim de que avaliem e encaminhem soluções aderentes às suas realidades:
- a) flexibilidade do trabalho remoto não deve comprometer a qualidade do serviço prestado e dos trabalhos realizados;



- b) a necessidade de equilibrar a apuração da produtividade dos servidores em trabalho presencial com a demanda de produtividade dos servidores em trabalho remoto e ainda a complexidade das tarefas a serem realizadas;
- c) avaliação do impacto da permissão ou restrição do trabalho remoto no exterior na cultura organizacional e na produtividade dos servidores examinando dados que demonstrem se (e como) essa prática afeta o desempenho das atividades e a entrega de resultados;
- d) necessidade aprimoramento da gestão integrada e da efetividade organização no contexto do trabalho remoto;
- e) lacunas na divulgação de informações sobre o trabalho remoto;
- f) necessidade de adoção de sistema informatizado de gestão para melhorar o acompanhamento, a avaliação da produtividade dos servidores em trabalho remoto, bem como para otimizar processos de seleção e geração de relatórios que embasem a tomada de decisões informadas;
- g) estabelecimento de indicadores para avaliar o impacto das políticas de consequências, além de revisão regular dessas políticas para garantir que estejam alinhadas com as necessidades e realidades em evolução, especialmente considerando o contexto em constante mudança do trabalho remoto.

278. Uma das finalidades deste levantamento é promover transparência e oferecer uma visão abrangente das principais normas de trabalho remoto na APF, facilitando tomadas de decisão informadas. Isso pode ajudar a identificar problemas e oportunidades de melhoria, seja no mapeamento geral ou na análise específica dos temas destacados, permitindo ajustar abordagens ou requisitos em futuras revisões normativas. O relatório também busca promover padronização e consistência na APF, respeitando as diferenças entre organizações, mas considerando que todos os servidores públicos civis da União estão sujeitos à Lei 8.112/1990. Este estudo pode incentivar práticas mais homogêneas em diferentes órgãos da APF. Apesar de cada órgão ter autonomia, a falta de consistência entre normas pode gerar discrepâncias indesejáveis na implementação do trabalho remoto. Por isso, entende-se importante considerar um fórum ou um esforço coordenado para alinhar diretrizes, buscando uma abordagem mais unificada para o trabalho remoto na APF. (seção C.6)

E. Proposta de Encaminhamento

- 279. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- 279.1. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida às 23 unidades jurisdicionadas listadas no quadro 1 deste relatório;
- 279.2. solicitar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que faça ampla divulgação da deliberação que vier a ser proferida no âmbito da administração direta, autárquica e funcional, bem como ao Conselho Nacional de Justiça no âmbito do Poder Judiciário; arquivar o presente processo com fulcro no art. 169, V, do RI/TCU.”

4. O titular da unidade especializada propôs a adoção de encaminhamento distinto, conforme se depreende do seguinte trecho, extraído do pronunciamento de peça 365:

“15. Como se pode observar, a adoção do trabalho remoto na APF, em seus diferentes níveis e estágios, ainda se encontra carente de medidas regulamentares consistentes, padronizadas e aprofundadas, e de medidas de gestão que busquem suprir de forma adequada os princípios norteadores da administração pública, o que se faz, em especial, priorizando as necessidades do órgão e do usuário do serviço público.

16. Esses pontos, aliados à determinação já contida no item 9.2 do Acórdão 2.564/2022-TCU-Plenário para a execução de auditorias, a priori, na AGU, Bacen, CGU, INSS e SRF, para avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao PGD, com ênfase: i) na avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho; ii) nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo e iii) na observância das normas aplicáveis, levam à sugestão que esse trabalho possa ser ampliado para abarcar, também, parte dos órgãos auditados neste levantamento, conciliando o escopo definido nessa determinação com o enfrentamento das situações problema identificados neste levantamento.

17. Nesse contexto, por ora, entendemos que as informações obtidas neste levantamento devem tão somente subsidiar os trabalhos futuros do tribunal, de modo que submetemos os autos à consideração superior propondo, em dissonância com as propostas do relatório para encaminhamento da deliberação que vier a ser proferida às unidades jurisdicionadas que compuseram a amostra para este trabalho, e de se



solicitar ao MGI que faça sua ampla divulgação no âmbito da Administração direta, e ao CNJ no Poder Judiciário, apenas o seu encerramento, com fulcro no art. 169, inc. V, do RI/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Examina-se levantamento no qual foi realizada uma análise comparativa (*benchmarking*) a fim de identificar e conhecer as principais normas de trabalho remoto da Administração Pública Federal (APF), incluindo os três Poderes e órgãos autônomos.

2. Este trabalho pretendeu atualizar o levantamento apreciado no Acórdão 2.564/2022-Plenário, de minha relatoria, quando se buscou obter um diagnóstico preliminar acerca da implementação de teletrabalho no âmbito do serviço público civil do Poder Executivo Federal.
3. Por meio da referida decisão, o Tribunal:
 - a. autorizou a realização de acompanhamento na Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal e na Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, para avaliar a evolução normativa e a implantação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) no âmbito da Administração Pública Federal: ação de controle apreciada pelo recente Acórdão 2369/2024-Plenário, de minha relatoria;
 - b. determinou a realização de auditoria na Advocacia-Geral da União, no Banco Central do Brasil, na Controladoria-Geral da União, no Instituto Nacional do Seguro Nacional e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com vistas a avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao PGD, com ênfase no acompanhamento e avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo: ação de controle realizada no âmbito do TC-018.054/2024-2; e
 - c. determinou a atualização do levantamento então apreciado, o que constitui o objeto destes autos.
4. O presente trabalho, originalmente, objetivava, além de conhecer as principais normas de trabalho remoto da Administração Pública Federal, também “compará-las entre si, almejando a identificação de melhores práticas e, consequentemente, o aprimoramento das normas com base nos resultados comparativos”.
5. A principal técnica utilizada nesta ação de controle foi o *benchmarking*, constituído por um conjunto de procedimentos voltados para a identificação e implementação de melhores práticas de gestão. Seu propósito é determinar, mediante comparações de desempenho, se é possível aperfeiçoar o trabalho desenvolvido em uma organização. A técnica pode ajudar na identificação de oportunidades para melhorar a eficiência e proporcionar economia, a partir da comparação de uma organização com outras similares, almejando identificar melhores práticas.
6. Nesse sentido, em uma primeira análise, o trabalho foi bem-sucedido em levantar e comparar as normas que regulamentam o trabalho remoto em 23 unidades jurisdicionadas, incluindo os três Poderes da República, além dos órgãos autônomos – Ministério Público, em todos os seus ramos, e Defensoria Pública.
7. As análises e conclusões da equipe de auditoria, integralmente, transcritas no relatório que acompanha a presente deliberação, contemplam a identificação dos temas com maior e menor

recorrência nas normas. Por exemplo, foi possível constatar que, praticamente, todos os atos normativos preveem regras relacionadas a: deveres do servidor em trabalho remoto; procedimentos de autorização para adoção dessa modalidade de trabalho; ocorrências que ensejam o desligamento do trabalho remoto e retorno ao presencial; além das condições de atendimento ao público.

8. Já aspectos como prazo máximo para retorno ao trabalho presencial ou período mínimo com obrigatoriedade presencial, além de regras para disponibilidade síncrona (horário específico de trabalho), são tratados em apenas uma pequena fração das normas regulamentadoras examinadas.
9. Nesses casos, em que determinados temas não encontraram regulamentação pela via normativa, a equipe de auditoria buscou captar a percepção dos respectivos gestores sobre a motivação, a intencionalidade e a temporalidade da decisão de não intervir. A premissa foi de que compreender os motivos subjacentes à falta de regulamentação é relevante para entender se essa escolha foi baseada em uma avaliação atenta das necessidades e circunstâncias específicas do órgão ou se reflete apenas uma lacuna a ser preenchida.
10. Se, por um lado, este trabalho alcançou resultado satisfatório na análise comparativa das diversas normas, por outro, não foi possível obter, de maneira consistente, a identificação de melhores práticas que pudessem ser compartilhadas e replicadas.
11. Isso porque a identificação de melhores práticas, conforme proposto no modelo teórico adotado pela equipe, demanda a validação empírica para fundamentar as decisões e intervenções. Ocorre que, neste levantamento, tal validação não se mostrou viável diante da ausência de indicadores comparativos dos cenários sem a adoção do teletrabalho e com a utilização dessa modalidade.
12. Assim, a escassez desses elementos limitou significativamente a capacidade de identificar práticas comprovadamente mais adequadas, em relação aos temas destacados e à luz da perspectiva teórica empregada.
13. A equipe, então, considera que os órgãos da Administração Pública Federal deveriam envidar esforços para realizar uma avaliação mais detalhada do desempenho alcançado com suas correspondentes abordagens. Nesse ponto, a instrução propugna que:

*“Isso incluiria não só métricas quantitativas para avaliar o **impacto** das práticas de trabalho remoto e presencial **nos objetivos estratégicos e nos resultados organizacionais**, mas também métricas qualitativas sobre a **satisfação do público interno** (servidores) e **externo**, o que seria benéfico para orientar decisões futuras.”*

14. Alinho-me integralmente a essa conclusão. É essencial que os órgãos da APF invistam em desenvolvimento de capacidade e adotem sistemas de avaliação robustos, para garantir a eficácia e a efetividade de suas intervenções, contribuindo, assim, para uma governança mais objetiva.
15. Nesse ponto, mostra-se premente a utilização de sistemas de informação capazes de consolidar, exibir e promover comparações e análises, a partir dos dados disponíveis, de forma a possibilitar a tomada de decisões baseada em evidências. Ademais, é imperativo que as entidades continuem a promover a transparência ativa dos dados relativos ao teletrabalho de seus servidores, de forma a possibilitar e incentivar o controle social.
16. Embora a falta de validação empírica tenha limitado a capacidade de identificar melhores práticas nesse levantamento, a equipe de fiscalização considera que a divulgação deste trabalho

pode induzir maior padronização e consistência na APF – respeitando as diferenças entre organizações, mas considerando que todos os servidores públicos civis da União estão sujeitos ao mesmo estatuto jurídico estabelecido pela Lei 8.112/1990.

17. Assim, a equipe propõe o envio de cópia desta deliberação a todas as 23 unidades jurisdicionadas consultadas neste trabalho, reconhecendo que, apesar de cada órgão gozar de autonomia, a falta de consistência entre normas pode gerar discrepâncias indesejáveis na implementação do trabalho remoto. Assim, o compartilhamento das informações identificadas poderia representar um primeiro esforço coordenado para o alinhamento de diretrizes, buscando uma abordagem mais unificada para o trabalho remoto na APF.
18. A equipe propõe, ainda, solicitar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que faça ampla divulgação da deliberação que vier a ser proferida no âmbito da Administração direta, autárquica e funcional, bem como ao Conselho Nacional de Justiça no âmbito do Poder Judiciário
19. Já o Auditor-Chefe da AudGovernança, em parecer parcialmente divergente, considera que a ausência de dados confiáveis que permitam comparação entre o impacto do teletrabalho sobre os resultados dos diversos órgãos e entidades dificulta uma análise conclusiva sobre as implicações dessa modalidade de trabalho na APF. Por essa razão, entende que as informações obtidas neste levantamento sejam utilizadas apenas como subsídio a trabalhos futuros do Tribunal, propondo tão somente o arquivamento dos autos.
20. Nesse ponto, acompanho o raciocínio do titular da unidade técnica, sem, contudo, realizar ajustes no encaminhamento proposto.
21. Considero que a ampla divulgação do resultado deste levantamento, conforme proposto pela equipe de auditoria, sem uma análise empírica do resultado de cada abordagem apresentada, poderia ter baixa efetividade. Os gestores que não participaram do presente levantamento teriam acesso a um quadro geral de como os temas relativos ao teletrabalho estão sendo tratados por outros órgãos, contudo, sem parâmetros para identificar quais abordagens poderiam ser aproveitadas e adaptadas às suas próprias realidades, em virtude da ausência de métricas comparativas.
22. Por outro lado, entendo razoável o envio de cópia desta deliberação a todas as unidades jurisdicionadas consultadas neste trabalho, tanto para que saibam o desfecho do trabalho do qual participaram quanto por entender que, por conhecerem o contexto em razão da participação no trabalho, poderão, de alguma maneira, identificar oportunidades de aprendizagem a partir da experiência dos outros órgãos.
23. Por fim, registro que as informações obtidas neste levantamento serão úteis para a realização de outras ações de controle, a exemplo da auditoria de que trata o TC 018.054/2024-2, autuado em atenção ao Acórdão 2.564/2022-Plenário, de minha relatoria, que visa avaliar os sistemas, procedimentos e controles relativos ao PGD, com ênfase no acompanhamento e na avaliação de resultados do serviço prestado por servidores em regime de teletrabalho e nos efeitos do teletrabalho nas atividades de atendimento ao público externo na Advocacia-Geral da União, no Banco Central do Brasil, na Controladoria-Geral da União, no Instituto Nacional do Seguro Nacional e na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.



JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 526/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.255/2023-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Senado Federal; Câmara dos Deputados; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Conselho Nacional de Justiça; Conselho da Justiça Federal; Conselho Superior da Justiça do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar; Conselho Nacional do Ministério Público; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Gestão de Pessoas; Secretaria de Gestão e Inovação; Ministério da Defesa; Advocacia-Geral da União; e Defensoria Pública da União
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento com o objetivo de atualizar o levantamento apreciado no Acórdão 2.564/2022-Plenário, a fim de conhecer as principais normas de trabalho remoto da Administração Pública Federal, incluindo os três Poderes e órgãos autônomos, e compará-las, de modo a identificar melhores práticas e contribuir para seu aprimoramento.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 238 e 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação às seguintes unidades, para conhecimento e adoção das medidas que entenderem pertinentes: Senado Federal; Câmara dos Deputados; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral; Conselho da Justiça Federal; Conselho Superior da Justiça do Trabalho; Ministério Público Federal; Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público Militar; Conselho Nacional do Ministério Público; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST/MGI); Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP/MGI); Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES/MGI); Ministério da Defesa; Advocacia-Geral da União; Defensoria Pública da União; e Tribunal de Contas da União; e

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0526-07/25-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 034.669/2016-7 [Apenso: TC 035.279/2012-5]

Natureza: I - Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A.

Responsáveis: Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A. (40.450.769/0001-26); Encalso Construções Ltda (55.333.769/0001-13); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15).

Interessados: Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A. (40.450.769/0001-26); Encalso Construções Ltda (55.333.769/0001-13).

Representação legal: Patricia Franco Bonfadini Mendes (152.991/OAB-RJ), Juliana Carvalho Tostes Nunes (131.998/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Enrico Beloni de Oliveira (234764/OAB-SP), Gabrielle Rizzato Rossi (456070/OAB-SP) e outros, representando Encalso Construções Ltda; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27865/OAB-PR), Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16950/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Marina Garcia de Paula (196128/OAB-RJ), Raissa Roese da Rosa (52568/OAB-DF) e outros, representando Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DE ACÓRDÃO QUE, EM SEDE DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, JULGOU IRREGULARES AS CONTAS DO RECORRENTE E LHE APLICOU MULTA. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO, NO PRESENTE CASO, DO TERMO DE COLABORAÇÃO PREMIADA CELEBRADO PELO RECORRENTE. PROVAS PRODUZIDAS POR ESTE TRIBUNAL, POR MEIO DE SUAS AUDITORIAS, SEM USO DE PROVAS EMPRESTADAS. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO. CIÊNCIA AO RECORRENTE E DEMAIS INTERESSADOS.



RELATÓRIO

Reproduzo, na íntegra, a instrução lavrada no âmbito da AudRecursos, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes e o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peças 292-295):

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Pedro José Barusco Filho, ex-Gerente Executivo de Engenharia da Petróleo Brasileiro S.A, contra o Acórdão 1.364/2023-TCU-Plenário, e, em razão de inexistência material, retificado pelo Acórdão 1.825/2023-TCU-Plenário, ambos relatados pelo Ministro Jorge Oliveira (peças 237, 257-260 e 264).

1.1. *Após a devida correção, o acórdão recorrido apresenta o seguinte teor:*

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 3.074/2016-TCU-Plenário, para apurar supostos prejuízos causados por irregularidades na metodologia de cálculo de verbas indenizatórias por paralisação de obra em decorrência de chuvas nos contratos 0802.0045378.08.2 e 0802.0046859.08.2, celebrados entre a Petrobras e as empresas Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A e Encalso Construções Ltda., respectivamente, referentes às obras de implantação do Terminal de Barra do Riacho e dos oleodutos de interligação do terminal à Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas, no Espírito Santo.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 3º; e 28, inciso II, e 58, inciso I da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 210, §1º, inciso II, e § 2º; 214, inciso III, alínea “a”; 268, inciso I; e 269 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Pedro José Barusco Filho;

9.2. condenar o responsável designado no item anterior ao pagamento da multa de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais);

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o responsável comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, quando paga após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. arquivar o processo com relação aos débitos inicialmente apurados, tendo em vista a inadequação das estimativas;

9.6. comunicar esta decisão aos responsáveis, à Petrobras e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro;

9.7. arquivar os presentes autos.

HISTÓRICO

2. *O presente processo cuida de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao Acórdão 3.074/2016-TCU-Plenário, com vistas a apurar indícios de irregularidades na metodologia de cálculo de verbas indenizatórias por paralisação de obra em decorrência de chuvas nos Contratos 0802.0045378.08.2 e 0802.0046859.08.2. Esses contratos foram celebrados entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e as empresas Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A. (Carioca) e Encalso Construções Ltda., respectivamente, referentes à implantação do Terminal de Barra do Riacho (TABR) e dos oleodutos de interligação do terminal à Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas, no Estado do Espírito Santo.*



2.1. Mencionado acórdão apreciou o processo de monitoramento TC 035.279/2012-5 (em apenso), autuado com a finalidade de acompanhar o cumprimento da determinação formulada à Petrobras para realizar a revisão do procedimento de ressarcimento dos custos de paralisação por ocorrência de chuvas, constante no Acórdão 2.442/2012-TCU-Plenário, o qual apreciou, no âmbito do TC 010.552/2009-1, levantamento de auditoria nas referidas obras, relativo ao Fiscobras 2009.

2.2. As obras de implantação do TABR também foram objeto do Fiscobras 2010 (TC 009.832/2010-6). No referido processo, por meio do Acórdão 1.633/2018-TCU-Plenário, o Tribunal concluiu pela ocorrência de prejuízo ao Erário na execução dos principais contratos, firmados com a Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A. e com a Mendes Júnior Engenharia. Por consequência, foram autuados os processos de TC 023.953/2018-7 e TC 004.752/2019-8.

2.3. No aludido monitoramento, constatou-se que a Petrobras não procedeu aos ajustes nos contratos acima, deixando, assim, de apurar o justo valor que deveria ter sido pago às contratadas. Por essa razão, aquele processo de monitoramento deu origem à esta TCE para apurar o débito verificado nos Contratos 0802.0045378.08.2 e 0802.0046859.08.2, devido ao pagamento de indenização dos custos de paralisações decorrentes de chuvas a partir de critérios inadequados.

2.4. Após a regular instrução processual, o Tribunal, mediante o Acórdão 1.364/2023-TCU-Plenário, na forma transcrita na seção introdução, julgou as contas do recorrente irregulares com imputação de multa (peça 237).

2.5. Inconformado, Pedro José Barusco Filho interpôs recurso de reconsideração, o qual a seguir será objeto de exame (peças 257-260).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. No exame preliminar de admissibilidade, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos propôs recepcionar o expediente como mera petição (peças 257-260 e 274-275). Na esteira do parecer do Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que a petição se reveste de conteúdo recursal, o Relator, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, conheceu das peças 257-260 como recurso de reconsideração e conferiu efeito suspensivo ao acórdão recorrido (peças 277 e 280).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto deste recurso verificar a possibilidade de sobrestamento do cumprimento da sanção imposta ao recorrente pelo acórdão recorrido, tendo em vista que a presente TCE estaria abrangida pelo objeto do seu acordo de colaboração premiada.

5. Prescrição

5.1. Nos termos do acórdão recorrido, o TCU, com fundamento na Resolução-TCU 344/2022, editada em observância à Lei 9.873/1999, constatou a não-incidência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória. Sendo assim, na atual fase processual, não será feita nova análise sobre o instituto.

6. Das razões recursais

6.1. Após breve síntese a respeito do processo, o recorrente considera ser injusto o não reconhecimento de sua condição como colaborador, pois em diversos procedimentos vem fornecendo informações aptas a desvelar o esquema que assolou a Petrobras. Destaca que suas relações com as empresas envolvidas nesta TCE ocorreram no contexto do “Cartel das Empreiteiras”, revelado no âmbito da denominada Operação Lava Jato (OLJ) (peça 257, p. 1-4).



6.2. Ressalta que os sobrepreços e superfaturamentos nos empreendimentos da Petrobras, como no caso concreto, são objeto explícito de seu Acordo de Colaboração Premiada. Informa que, embora a presente TCE não tenha utilizado especificamente as informações oriundas de sua colaboração, os contratos referidos no acórdão recorrido são mencionados no seu Termo de Colaboração nº 4. Diante disso, entende que sua condição de colaborador da justiça deve ser reconhecida, conforme julgados deste Tribunal (peça 257, p. 4).

6.3. Como precedente, indica o Acórdão 1.446/2022-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 006.777/2020-1, que sobrestou a apreciação da participação do recorrente nas fraudes abordadas no referido processo até a demonstração de cumprimento das obrigações assumidas mediante o seu Termo de Colaboração Premiada celebrado como o Ministério Público Federal (MPF). Esclarece que sua participação direta e efetiva como colaborador no desvelamento das irregularidades objeto do TC 006.777/2020-1 constituiu circunstância atenuante de sua conduta ilícita, de modo que o TCU não lhe imputou a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (peça 257, p. 5-6).

6.4. Aduz que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a PET 6.352/DF e no Inq. 4220 Agr, fixou as premissas para regulação do compartilhamento de provas produzidas em sede de colaboração premiada com órgãos estatais de fiscalização e controle, resguardando os interesses do colaborador e evitando a imposição de represálias, as quais contrariam o espírito do pacto celebrado, que na sua aplicação devem ser observados os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança (peça 257, p. 7-11).

6.5. Para o recorrente, aplica-se aos acordos premiais os princípios da boa-fé objetiva e da lealdade. Esclarece que a celebração do acordo de colaboração impõe às partes a boa-fé. Relativamente ao Estado, a boa-fé resta consubstanciada na contrapartida premial; e ao colaborador, prestar os depoimentos, inclusive por meio da autoincriminação (peça 257, p. 12-13).

6.6. Defende que o TCU, em observância aos princípios da boa-fé objetiva e da lealdade, deve respeitar os pactos colaborativos assinados pelo recorrente, caso contrário, as provas utilizadas para fundamentar sua decisão devem ser desentranhadas do processo (peça 257, p. 14-15).

6.7. Ao final, requer que seja considerado colaborador da justiça perante o TCU, visto que a presente TCE encontra-se abarcada pelo objeto do seu acordo de colaboração, bem como o sobrestamento do feito, devendo o TCU oficiar a 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, informando o trâmite deste procedimento e se manifestando acerca de sua adesão formal ao acordo (peça 257, p. 15-16).

Análise

6.8. De início, cabe lembrar que o objeto desta TCE consiste em, nos contratos firmados, apurar indícios de irregularidades na metodologia de cálculo de verbas indenizatórias por paralisação de obras em decorrência de chuvas, relativamente ao Terminal de Barra do Riacho (TABR), entre a Petrobras e as empresas Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A. e Encalso Construções Ltda.

6.9. Referidas irregularidades foram constatadas mediante levantamento de auditoria no âmbito do Fiscobras/2009, constante do TC 010.552/2019-1, que foi apreciado por intermédio do Acórdão 2.442/2012-TCU-Plenário.

6.10. Conforme os termos da citação, ao recorrente foi atribuída a seguinte irregularidade (peças 66-68, 72, 79 e 80):

a) Irregularidade: superfaturamento decorrente do sobrepreço na determinação dos custos de paralisação por ocasião das chuvas em razão de critérios de medição inadequados para ressarcimento no Contrato 0802.0045378.08.2 e no contrato 0802.0046859.08.2;



b) Conduta: aprovar critérios inadequados de medição dos custos de paralisação das obras por ocasião de chuvas e não promover os ajustes nos contratos conforme compromisso firmado com este Tribunal no sentido de corrigir tempestivamente a irregularidade;

c) Dispositivos violados: art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964, e arts. 153 e 154, § 2º, alínea “a” da Lei 6.404/1976.

6.11. Por intermédio de suas alegações de defesa, o recorrente buscou demonstrar que contribuiu para elucidar os fatos narrados em seu acordo de colaboração, bem como o objeto desta TCE. O recorrente destaca, ainda, que entre outras informações, indicou os contratos irregulares de seu conhecimento (peça 83, p. 11 e 13).

6.12. Oportunamente, convém registrar que a assinatura de acordos de colaboração premiada e de leniência não implica qualquer restrição à atividade de controle externo, que é livre para exercer a sua competência fiscalizatória, colher provas e aplicar as sanções estabelecidas nas leis de regência, além de imputar débitos, independentemente da atuação de outros órgãos de controle.

6.13. Para fins de dosimetria, ou mesmo afastamento integral das sanções, o TCU avalia se as irregularidades tratadas no processo de controle externo, conexas às condutas dos colaboradores, estiveram ou não abrangidas no escopo do acordo de colaboração.

6.14. Na hipótese de a irregularidade não estar abrangida pelo seu acordo de colaboração premial, o colaborador não pode reclamar qualquer benefício, ou seja, o pacto não lhe serve de anteparo contra sanção aplicada em virtude de ocorrências não relatadas. Ao colaborador não se confere imunidade geral e irrestrita.

6.15. A teor do voto revisor do acórdão combatido, o recorrente, nos presentes autos, não demonstrou que os fatos em apuração fizeram parte do escopo de sua colaboração perante o Poder Judiciário, o que se mostra importante, tendo em vista o entendimento jurisprudencial predominante no TCU no sentido de que os acordos de leniência e de colaboração premiada somente devem repercutir sobre a jurisdição de contas, quando as condutas e irregularidades apreciadas pelo Tribunal fizerem parte do escopo daqueles instrumentos (Acórdão 1.351/2022-TCU-Plenário, Redator Ministro Bruno Dantas).

6.16. Na tentativa de demonstrar o cumprimento da referida exigência, o recorrente alega que os contratos citados no acórdão recorrido constam do seu Termo de Colaboração 4, juntado nesta etapa (peça 258).

6.17. Todavia, no mencionado termo de colaboração, o recorrente traz informações apenas em relação à Carioca, contratada pela Petrobras conforme o Contrato 0802.0045378.08.2, relativas ao nome do operador nessa empresa e seu contato na Petrobras para efeito do pagamento de propinas. Como se vê, as informações prestadas pelo recorrente na condição de colaborador não contribuíram para a investigação das irregularidades apontadas nos presentes autos.

6.18. A propósito, convém reproduzir trecho do voto condutor do Acórdão 1.214/2018-TCU Plenário, da lavra do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti:

119. Porém, se a cooperação de uma pessoa junto a outra instância foi útil à instrução dos processos do TCU, ou seja, à elucidação completa dos ilícitos sujeitos à atuação desta Corte de Contas, à identificação de outros responsáveis e/ou à quantificação do débito conexo aos ilícitos reportados, se for o caso, o Tribunal pode, numa atitude de deferência ao acordo firmado por outro órgão de controle e de respeito ao microssistema de combate à corrupção e de defesa da probidade administrativa, recuar no exercício de seu poder sancionatório e reputar como suficiente a pena imputada por outro órgão do Estado.



6.19. O recorrente aponta o Acórdão 1.446/2022-TCU-Plenário, prolatado em processo atinente a fraudes ocorridas nas licitações para implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) e mediante o qual o TCU reconheceu sua participação direta e efetiva como colaborador, razão pela qual não lhe foi imposta qualquer sanção.

6.20. Todavia, no presente caso, as informações prestadas pelo recorrente no Termo de Colaboração nº 4 não se revelaram novos elementos probatórios capazes de alavancar as apurações neste processo de controle externo, tendo em vista que, relativamente a um dos contratos objeto desta TCE, se restringiram a informar o nome dos agentes da contratada e da Petrobras envolvidos e no pagamento de propina.

6.21. Os elementos caracterizadores das irregularidades apuradas nestes autos têm origem em fiscalizações realizadas em 2009, portanto, anteriores, à referida Operação Lava Jato, iniciada em 2014. Especificamente quanto à irregular metodologia para cálculo de medição de custos de paralisação decorrentes da chuva, o recorrente foi ouvido em audiência em setembro/2009 (TC 010.552/2009-1, peça 2, p. 31).

6.22. Como se vê, as informações apresentadas pelo recorrente mediante colaboração premiada não foram relevantes para a elucidação dos fatos em apreciação neste processo, uma vez que apenas indicam os interlocutores para a negociação do pagamento da propina em relação a um dos contratos em exame na presente TCE, sem qualquer menção à irregularidade no ressarcimento dos custos incorridos pela paralisação nas obras por ocorrência da chuva.

6.23. Considerando que, no caso vertente, o sobrepreço debatido não conta em prova compartilhada, ou seja, os elementos probatórios foram obtidos independentemente do acordo de colaboração firmado pelo recorrente, entende-se que as premissas para regulação de compartilhamento de provas produzidas em sede colaboração premiada, fixadas pelo STF, ao apreciar a PET 6.352/DF e o Ing.4220 Agr, não se aplicam ao caso concreto.

6.24. Segundo consta dos autos, à época, o recorrente, na condição de Gerente Executivo de Engenharia, aprovou critérios de medição de custos de paralisação, decorrentes da chuva, com sobrepreço. As respectivas razões de justificativas do recorrente, mediante o Acórdão 2.442/2012-TCU-Plenário, foram acolhidas dado o compromisso assumido pela Petrobras de revisar os procedimentos internos relativos às verbas de chuva e promover as devidas repactuações e ajustes nos contratos, então vigentes. Sendo assim, o aludido acórdão determinou à Petrobras que realizasse pagamentos a título de ressarcimento dos custos de paralisação por ocorrência de chuvas somente após a revisão do procedimento pertinente (peça 189, p. 19-21).

6.25. Nada obstante, nos contratos ora analisados, o recorrente, mesmo ciente da irregularidade e do compromisso acordado, ficou inerte, configurando descumprimento de determinação do TCU (peça 189, p. 21). Em razão disso, nos termos do Acórdão 3.074/2016-TCU-Plenário, o processo de monitoramento autuado para acompanhar o atendimento da determinação acima foi convertido na presente TCE.

6.26. Em seu voto, o Relator anuindo às ponderações do Revisor, entendeu que as condutas do recorrente, de aprovar critérios inadequados de medição dos custos de paralisação das obras por ocasião das chuvas e não promover os ajustes nos contratos, conforme compromisso firmado com este Tribunal, podem ser consideradas erros grosseiros na gestão de recursos públicos, ensejando a irregularidade de suas contas e a aplicação de sanção (peça 239, p. 9).

6.27. Como acima demonstrado, no caso concreto, as informações do recorrente não acrescentaram qualquer novidade às apurações do TCU, motivo pelo qual não há razoabilidade em sobrestar o cumprimento da sanção imposta pelo acórdão recorrido. De outra forma, mediante o



Acórdão 1.446/2022-TCU-Plenário, apontado pelo recorrente como precedente, o TCU reconheceu, naquele processo, que houve efetiva colaboração nas investigações para apurar a atuação do cartel nas fraudes às licitações para as obras das unidades do Comperj.

6.28. Para o TCU, é cabível o sobrestamento da sanção relativamente a responsável que tenha celebrado acordo de colaboração, ou instrumento similar, junto a outras instâncias de investigação, quando ausentes provas autônomas àquelas obtidas mediante o acordo (Acórdão 1.690/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

6.29. Por fim, assiste razão ao recorrente quando afirma que os princípios da boa-fé objetiva e da lealdade devem ser aplicados aos acordos premiais. Cabendo ao colaborador, prestar os depoimentos, inclusive por meio de autoincriminação; e ao Estado, privilegiar a contrapartida premial.

6.30. Nada obstante, considerando que não restou demonstrada a contribuição do recorrente para a apuração das irregularidades tratadas nestes autos, não há fundamento para concessão de qualquer benefício em decorrência de sua colaboração a outros órgãos. De modo contrário, o reconhecimento de uma colaboração mais ampla perante o controle externo pode viabilizar o incremento de sanções premiais, quais sejam, a redução ou isenção das penas cabíveis em razão das irregularidades confessadas, identificadas e comprovadas a partir da documentação trazida pelo interessado (Acórdão 965/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

6.31. Sendo assim, as razões recursais apresentadas devem ser rejeitadas.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que a contribuição do recorrente mediante colaboração premiada, no caso concreto, não acrescentou elementos novos para elucidação das irregularidades apontadas nestes autos, constatadas pelo TCU a partir de fiscalização realizada em 2009, antes do início da Operação Lava Jato.

7.1. Em razão disso, não há razoabilidade em sobrestar o cumprimento da sanção imposta ao recorrente pelo acórdão recorrido.

7.2. Sendo assim, a proposta será pela negativa de provimento do recurso interposto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Pedro José Barusco Filho, contra o Acórdão 1.364/2023-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU:

a) conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, à Petróleo Brasileiro S.A., à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e aos demais interessados.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Pedro José Barusco Filho, ex-Gerente Executivo de Engenharia da Petróleo Brasileiro S.A, contra o Acórdão 1.364/2023-TCU-Plenário e, em razão de inexistência material, retificado pelo Acórdão 1.825/2023-TCU-Plenário, ambos relatados



pelo Ministro Jorge Oliveira, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente e lhe aplicou multa.

Na origem este processo cuida de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 3.074/2016-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes, com objetivo de apurar o valor pago indevidamente nos contratos 0802.0045378.08.2 (Empresa Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A.) e 0802.0046859.08.2 (empresa Encalso Construções Ltda.), a título de ressarcimento dos custos das contratadas por paralisações decorrentes de chuvas e descargas atmosféricas.

Esses contratos foram celebrados entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e as empresas Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A. (Carioca) e Encalso Construções Ltda., respectivamente, referentes à implantação do Terminal de Barra do Riacho (TABR) e dos oleodutos de interligação do terminal à Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas, no Estado do Espírito Santo.

Mencionado Acórdão 3.074/2016-TCU-Plenário apreciou o processo de monitoramento TC 035.279/2012-5 (em apenso), autuado com a finalidade de acompanhar o cumprimento da determinação formulada à Petrobras para realizar a revisão do procedimento de ressarcimento dos custos de paralisação por ocorrência de chuvas, constante no Acórdão 2.442/2012-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes, o qual apreciou, no âmbito do TC 010.552/2009-1, levantamento de auditoria nas referidas obras, relativo ao Fiscobras 2009.

As obras de implantação do TABR também foram objeto do Fiscobras 2010 (TC 009.832/2010-6). No referido processo, por meio do Acórdão 1.633/2018-TCU-Plenário, o Tribunal concluiu pela ocorrência de prejuízo ao Erário na execução dos principais contratos, firmados com a Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A. e com a Mendes Júnior Engenharia. Por consequência, foram autuados os processos de TC 023.953/2018-7 e TC 004.752/2019-8.

No aludido monitoramento, constatou-se que a Petrobras não procedeu aos ajustes nos contratos acima, deixando, assim, de apurar o justo valor que deveria ter sido pago às contratadas. Por essa razão, aquele processo de monitoramento deu origem à esta TCE para apurar o débito verificado nos Contratos 0802.0045378.08.2 e 0802.0046859.08.2, devido ao pagamento de indenização dos custos de paralisações decorrentes de chuvas a partir de critérios inadequados.

Em síntese, o recorrente requer que seja considerado colaborador da justiça perante o TCU, visto que a presente TCE encontra-se abarcada pelo objeto do seu acordo de colaboração, bem como o sobrestamento do feito, devendo o TCU oficiar a 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, informando o trâmite deste procedimento e se manifestando acerca de sua adesão formal ao acordo.

Para tanto, o recorrente argumenta que em diversos procedimentos vem fornecendo informações aptas a desvelar o estratagema que assolou a Petrobras. Destaca que suas relações com as empresas envolvidas nesta TCE ocorreram no contexto do “Cartel das Empreiteiras”, revelado no âmbito da denominada Operação Lava Jato (OLJ) (peça 257, p. 1-4).

Ressalta ainda o recorrente que os sobrepreços e superfaturamentos nos empreendimentos da Petrobras, como no caso concreto, são objeto explícito de seu Acordo de Colaboração Premiada. Informa que, embora a presente TCE não tenha utilizado especificamente as informações oriundas de sua colaboração, os contratos referidos no acórdão recorrido são mencionados no seu Termo de Colaboração nº 4. Diante disso, entende que sua condição de colaborador da justiça deve ser reconhecida, conforme julgados deste Tribunal.

Cita o Acórdão 1.446/2022-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 006.777/2020-1, que sobrestou a apreciação da participação do recorrente nas fraudes abordadas no referido processo até a demonstração de cumprimento das obrigações assumidas mediante o seu Termo de Colaboração Premiada celebrado como o Ministério Público Federal (MPF). Esclarece que sua participação direta e



efetiva como colaborador no desvelamento das irregularidades objeto do TC 006.777/2020-1 constituiu circunstância atenuante de sua conduta ilícita, de modo que o TCU não lhe imputou a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

A AudRecursos, em pareceres uniformes, com os quais se manifestou de acordo o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, propôs o conhecimento, mas o não provimento do recurso (peças 292-295).

Acolho, na íntegra, os pareceres uniformes da AudRecursos e do MPTCU, por seus próprios fundamentos que incorporo a este voto como meus também, sem prejuízo das seguintes considerações.

Por meio do Acórdão 2.442/2012 – Plenário, este Tribunal expediu as seguintes determinações à Petrobras:

9.2. determinar à Petrobras que:

9.2.1. em até 45 (quarenta e cinco) dias após a revisão do procedimento de ressarcimento dos custos de paralisação por ocorrência de chuvas, encaminhe ao TCU os aditivos contratuais firmados nas avenças relativas às obras do Terminal de Barra do Riacho;

9.2.2. não realize pagamentos a título de ressarcimento dos custos de paralisação por ocorrência de chuvas nas obras do Terminal de Barra do Riacho até que o novo procedimento esteja concluso;

Em virtude dessa determinação foi autuado o processo de monitoramento TC-035.279/2012-5, no qual esta Corte constatou que a Petrobras não cumpriu as determinações acima transcritas. Por essa razão, este Tribunal prolatou o Acórdão 3.074/2016 – Plenário, no qual decidiu converter o aludido processo neste processo de Tomada de Contas Especial. Eis o teor da citada deliberação:

9.1. com fundamento nos artigos 1º, inciso I, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno, converter o presente processo em tomada de contas especial, com objetivo de apurar o valor pago indevidamente nos contratos 0802.0045378.08.2 (Empresa Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A.) e 0802.0046859.08.2 (empresa Encalso Construções Ltda.), a título de ressarcimento dos custos das contratadas por paralisações decorrentes de chuvas e descargas atmosféricas;

9.2. determinar à Petróleo Brasileiro S.A. que, no prazo de 60 (sessenta dias), encaminhe a este Tribunal as informações relativas às apurações determinadas pelo subitem anterior;

9.3. determinar à SeinfraPetróleo que analise e confronte as informações encaminhadas pela Petróleo Brasileiro S.A. à luz da metodologia adotada por este Tribunal e realize as citações dos responsáveis, caso verificado algum dano.

Neste processo de Tomada de Contas Especial o ora recorrente foi citado nos seguintes termos:

a) Irregularidade: superfaturamento decorrente do sobrepreço na determinação dos custos de paralisação por ocasião das chuvas em razão de critérios de medição inadequados para ressarcimento no Contrato 0802.0045378.08.2 e no contrato 0802.0046859.08.2;

b) Conduta: aprovar critérios inadequados de medição dos custos de paralisação das obras por ocasião de chuvas e não promover os ajustes nos contratos conforme



compromisso firmado com este Tribunal no sentido de corrigir tempestivamente a irregularidade;

c) Dispositivos violados: art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964, e arts. 153 e 154, § 2º, alínea “a” da Lei 6.404/1976.

Não acolhida a sua defesa, esta Corte prolatou o Acórdão 1.364/2023 – Plenário, ora recorrido.

Como se vê, portanto, da cronologia acima demonstrada, os fatos ilícitos imputados ao recorrente são anteriores à Operação Lava Jato e foram integralmente apurados por este Tribunal, mediante provas que produziu por meio de suas auditorias, antes da aludida investigação criminal e, portanto, antes da celebração de qualquer colaboração premiada, o que demonstra a inexistência de relação entre o Termo de Colaboração Premiada celebrado pelo recorrente e o presente processo.

Aliás, o próprio recorrente em sua petição do recurso reconhece, expressamente, que este Tribunal não se valeu de qualquer prova produzida nas colaborações premiadas para a apuração dos ilícitos discutidos neste processo, conforme se constata do seguinte trecho de seu recurso:

Embora a presente tomada de contas não tenha utilizado especificamente as informações oriundas da Colaboração prestada, os contratos citados no v. acórdão são citados no Termo de Colaboração de n.º 4 do Sr. Pedro Barusco, oportunidade em que se junta a esses autos.

Trata-se de matéria que já havia sido apreciada pelo acórdão recorrido, tanto no voto do relator quanto no do revisor.

Com efeito, o relator, Ministro Jorge Oliveira, já havia feito a seguinte consideração sobre o assunto:

44. Ademais, julgo indispensável mencionar que as irregularidades tratadas nestes autos, assim como nos vários outros em que o Tribunal examinou as obras do Terminal de Barra do Riacho, foram identificadas em fiscalizações realizadas nos anos de 2009 e 2010, muito antes do início da Operação Lava Jato. Não ignoro que parte dos responsáveis foi condenada por crime de corrupção perpetrado especificamente nesta obra. Ocorre que a suposta irregularidade aqui tratada não guarda relação com os crimes tratados nos demais processos. Pelo contrário, decorre de entendimentos divergentes a respeito da correta orçamentação dos custos de paralisação por chuva, conforme detidamente examinado neste voto.

50. Já Pedro Barusco Filho informou apenas ter firmado acordo de colaboração processual junto ao Ministério Público Federal e auxiliado as investigações realizadas na “Operação Lava Jato”, tendo devolvido valores que recebeu relacionados aos fatos narrados em sua colaboração. Todavia, como seus argumentos não abordaram diretamente os pagamentos realizados a título de verba de chuva, devem ser rejeitados.

Na mesma toada foi o voto do revisor do Ministro Benjamin Zymler, acolhido pelo relator:

64. Em pesquisa ao histórico processual do Sr. Pedro José Barusco Filho, verifico que o TCU deixou de lhe aplicar sanções em alguns processos, haja vista a sua condição de colaborador em relação aos fatos tratados nos respectivos autos. Tal ocorreu, por exemplo, no Acórdão 1.631/2021- Plenário, de minha relatoria.

65. Todavia, verifico que no presente caso, o responsável não demonstrou que os fatos em apuração neste processo fizeram parte do escopo de sua colaboração perante o Poder Judiciário.



66. Tal comprovação se mostra importante, em face do entendimento jurisprudencial predominante nesta Casa, de somente reconhecer a repercussão de acordos de leniência e de colaboração premiada sobre a jurisdição de contas, quando as condutas e irregularidades apreciadas pelo Tribunal fizerem parte do escopo daqueles instrumentos. Nesse sentido, invoco o Acórdão 1351/2022-Plenário (Redator Ministro Bruno Dantas).

Por fim, não socorre o recorrente o argumento de que no Acórdão 1.446/2022-TCU-Plenário, prolatado em processo atinente a fraudes ocorridas nas licitações para implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), o TCU reconheceu sua participação direta e efetiva como colaborador, razão pela qual não lhe foi imposta qualquer sanção. Isso porque, diferentemente deste processo, naquele o TCU reconheceu que houve efetiva colaboração nas investigações para apurar a atuação do cartel nas fraudes às licitações para as obras das unidades do Comperj.

Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 527/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.669/2016-7.
 - 1.1. Apenso: 035.279/2012-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração em Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Carioca Christiani Nielsen Engenharia S A (40.450.769/0001-26); Encalso Construções Ltda (55.333.769/0001-13).
 - 3.2. Responsáveis: Carioca Christiani Nielsen Engenharia S A (40.450.769/0001-26); Encalso Construções Ltda (55.333.769/0001-13); Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15).
 - 3.3. Recorrente: Pedro José Barusco Filho (987.145.708-15).
4. Órgão/Entidade: Petróleo Brasileiro S.A..
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Patricia Franco Bonfadini Mendes (152.991/OAB-RJ), Juliana Carvalho Tostes Nunes (131.998/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a.; Enrico Beloni de Oliveira (234764/OAB-SP), Gabrielle Rizzato Rossi (456070/OAB-SP) e outros, representando Encalso Construções Ltda; Luis Gustavo Rodrigues Flores (27865/OAB-PR), Antonio Augusto Lopes Figueiredo Basto (16950/OAB-PR) e outros, representando Pedro José Barusco Filho; Marina Garcia de Paula (196128/OAB-RJ), Raissa Roese da Rosa (52568/OAB-DF) e outros, representando Carioca Christiani Nielsen Engenharia S A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Pedro José Barusco Filho, ex-Gerente Executivo de Engenharia da Petróleo Brasileiro S.A, contra o Acórdão 1.364/2023-TCU-Plenário e, em razão de inexatidão material, retificado pelo Acórdão



1.825/2023-TCU-Plenário, ambos relatados pelo Ministro Jorge Oliveira, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente e lhe aplicou multa,

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

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno-TCU, conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. comunicar esta decisão ao recorrente, à Petrobras e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0527-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 036.771/2018-0 [Aposos: TC 000.946/2023-0, TC 000.945/2023-4]

Natureza(s): I Recurso de revisão(Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo - MS

Responsáveis: Cacildo Dagno Pereira (847.424.378-53); Eledir Barcelos de Souza (054.156.568-04); Ngp Construcões e Serviços Ltda (11.289.120/0001-77).

Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

Representação legal: Ayron Doueidar Sandim (23089/OAB-MS), representando Cacildo Dagno Pereira; Jose Aparecido Barcello de Lima (4806/OAB-MS), representando Eledir Barcelos de Souza.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. CONVÊNIO. INEXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DOS GESTORES ANTECESSOR E SUCESSOR. CONTAS REGULARES DO GESTOR SUCESSOR.

CONTAS IRREGULARES DO GESTOR ANTECESSOR, COM CONDENAÇÃO EM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO NÃO CONHECIDO, POR INTEMPESTIVO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. RAZÕES SUFICIENTES PARA DEMONSTRAR EXISTÊNCIA DE TEMPO E RECURSOS SUFICIENTES PARA A CONCLUSÃO DO EMPREENDIMENTO NA GESTÃO SUCESSORA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE CULPA DA PREFEITA ANTECESSORA POR INEXIGIBILIDADE DE CONDUTA DIVERSA. PROVIMENTO. CONTAS REGULARES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Eledir Barcelos de Souza em face do Acórdão 2.315/2022-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

2. Reproduzo, a seguir, a instrução realizada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 123), a qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 124 e 125):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Eledir Barcelos de Souza (peça 103), contra o Acórdão 2.315/2022-TCU-Primeira Câmara (peça 58), relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), contra Eledir Barcelos de Souza e Cacildo Dagno Pereira, em razão da inexecução do objeto pactuado no Convênio nº 657543/2009, que teve por objeto construção de escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), no Município de Santa Rita do Pardo (MS).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. acolher as alegações de defesa de Cacildo Dagno Pereira e julgar regulares suas contas, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 17 e 23 da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas de Eledir Barcelos de Souza, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, condenando-a ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

<i>Dada da Ocorrência</i>	<i>Valor original</i>	<i>Tipo</i>
<i>18/5/2010</i>	<i>R\$ 546.229,13</i>	<i>Débito</i>
<i>17/9/2015</i>	<i>R\$ 433.948,25</i>	<i>Crédito</i>

9.3. aplicar à Eledir Barcelos de Souza multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 150.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove,

perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor

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

9.5. dar ciência desta deliberação ao responsável, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e à Procuradoria da República do Mato Grosso do Sul, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (peça 1), em desfavor da Sra. Eledir Barcelos de Souza (CPF 054.156.568-04), Prefeita Municipal de Santa Rita do Pardo/MS nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, em decorrência de inexecução do objeto pactuado no Convênio nº 657.543/2009 (peças 1 e 11).
3. Conforme se verifica pela leitura do instrumento contratual (peça 11), o valor total dos recursos do referido instrumento era de R\$ 1.103.493,20, sendo R\$ 1.092.458,27 a parte do FNDE e R\$ 11.034,93 a contrapartida municipal. Como se observa da documentação juntada aos autos (peça 3), em 18/5/2010, foram transferidos R\$ 546.229,13 (quinhentos e quarenta e seis mil, duzentos e vinte e nove reais e treze centavos) para a conta específica do convênio.
4. A vigência do ajuste perdurou de 28/12/2009 até 14/6/2015, ultrapassando a gestão da ex-prefeita, responsável pela assinatura do instrumento contratual, Senhora Eledir Barcelos de Souza, cujo mandato eletivo findou-se em 31/12/2012. Todavia, o prazo final para a prestação de contas do referido convênio se encerrou em 13/8/2015, durante a gestão do prefeito sucessor, o Senhor Cacildo Dagno Pereira.
5. A efetiva prestação de contas foi realizada de forma intempestiva pelo prefeito sucessor, em 16/5/2016 (peças 15 a 17), no valor de R\$ 261.801,73 (23,34% do pactuado), tendo sido reprovada pelo FNDE, consoante Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado (peça 19), de 6/10/2016, que opinou pela reprovação total do objeto conveniado, em virtude da não conclusão do objeto pactuado, qual seja: construção de escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).
6. Conforme apontado na instrução da unidade técnica (peça 35) que propôs a citação solidária dos ex-prefeitos, antecessora e sucessor, o prefeito sucessor apresentou, por meio do Ofício 1002/2015 (peça 18), justificativas e Guia de Recolhimento da União (GRU), no valor de R\$ 433.948,25 (quatrocentos e trinta e três mil, novecentos e quarenta e oito reais e vinte e cinco centavos), depositado em 17/9/2015, restituindo o valor disponível na conta específica do convênio.
7. Na mesma oportunidade (peça 18), o prefeito sucessor informou que havia ingressado com representação no Tribunal de Contas da União e no Ministério Público Federal contra a ex-gestora e a empresa vencedora da licitação (Antonieto Construções e Serviços Ltda.), além de ação ordinária de ressarcimento de danos ao erário.
8. Apesar das medidas adotadas pelo prefeito sucessor, que aparentemente objetivaram resguardar o patrimônio público, a unidade técnica manifestou o entendimento de que seria necessário verificar “se o prefeito sucessor não quis dar continuidade à obra com a empresa contratada por sua antecessora” (peça 35, p. 4), tendo em vista a existência de recursos financeiros disponíveis na conta específica do convênio.

9. Nesse sentido, a unidade técnica propôs a citação da prefeita antecessora em solidariedade com o prefeito sucessor (peças 35, 36 e 37), com fundamento no Acórdão 3067/2019-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro-substituto Marcos Bemquerer, que considera que “a omissão do prefeito sucessor em concluir obra paralisada em gestão anterior, havendo recursos financeiros do convênio disponíveis para tal finalidade, ou em adotar as medidas pertinentes para resguardar o erário, enseja sua responsabilização solidária por eventual débito decorrente da não conclusão do objeto conveniado”.
10. Na sequência, os responsáveis foram devidamente citados (peças 42 e 43) para responder, cada qual, pelas condutas irregulares descritas nos respectivos ofícios (peças 40 e 41). Nesse sentido, a Senhora Eledir Barcelos de Souza foi citada para apresentar alegações de defesa em face da suposta irregularidade provocada pela conduta de “não comprovar a boa e regular aplicação da parcela dos recursos que lhes foi confiada (...), ante as falhas constatadas na execução do objeto conveniado, tendo em vista que a obra não foi concluída”.
11. Por outro lado, o Senhor Cacildo Dagno Pereira foi citado para apresentar alegações de defesa em face da suposta irregularidade provocada por “não dar continuidade à execução dos serviços para a consecução do objeto supracitado (...), ainda que houvesse saldo em conta para tanto, em desacordo com o Enunciado do Acórdão 3067/2019 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)”.
12. Em resposta à citação, os responsáveis apresentaram suas respectivas alegações de defesa (peças 44 e 48), as quais foram devidamente analisadas pela unidade técnica (peças 51, 52 e 53), que concluiu pela rejeição dos argumentos apresentados pelos responsáveis.
13. Na oportunidade, a auditora encarregada pela análise das alegações de defesa, propôs rejeitar os argumentos dos responsáveis, fixando novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que a Senhora Eledir Barcelos de Souza e o Senhor Cacildo Dagno Pereira efetuassem o recolhimento do débito imputado, atualizado monetariamente nos termos da legislação em vigor, por entender que haveria indícios de boa-fé na conduta dos responsáveis.
14. Apesar de a referida proposta ter tido a concordância da subunidade (peça 52), o titular da unidade técnica discordou da proposta de fixação de novo prazo para recolhimento das quantias especificadas e propôs julgar irregulares as contas de ambos os gestores, para condená-los solidariamente ao pagamento das importâncias especificadas no débito apurado, bem como ao pagamento de multas individuais (peça 53, p. 4-5).
15. Por outro lado, o Ministério Público de Contas discordou parcialmente dos posicionamentos defendidos no âmbito da unidade técnica (peça 54, p. 1), entendendo que não existiriam elementos suficientes para sustentar a proposta de condenação em débito da Senhora Eledir Barcelos de Souza (peça 54, p. 3). No tocante ao Senhor Cacildo Dagno Pereira, o Ministério Público de Contas se alinhou à proposta da auditora, por considerar que de fato existiria boa-fé do gestor (peça 54, p. 3).
16. No tocante à responsabilização da Senhora Eledir Barcelos de Souza, o Ministério Público junto ao TCU manifestou entendimento de que os termos da citação enviada à referida responsável seriam demasiados “genéricos”, motivo pelo qual “a condenação proposta pela unidade técnica” agrediria “o direito da acusada ao contraditório e à ampla defesa”. Pela relevância da manifestação do MPTCU, pede-se vênias para transcrever o referido excerto:

De acordo com os termos da citação, a responsável foi acusada por “falhas constatadas na execução do objeto conveniado, tendo em vista que a obra não foi concluída”. A imputação

considerada como fundamento da proposta da unidade técnica é, então, aparentemente compatível com os termos da citação. Lentidão da obra constitui, sem dúvida, falha na execução do objeto.

Essa compatibilidade, nada obstante, não traduz a regularidade do processo nem autoriza a condenação proposta. **Dados os termos genéricos com que foi realizada a citação**, muitas condutas podem ser abrangidas por ela. **A compatibilidade entre os fundamentos da condenação e os termos da citação não é uma exigência meramente ritualística ou estética. Se deve à necessidade de assegurar que o acusado conheça a conduta a ele atribuída pela acusação em nível de especificação suficiente para formular sua defesa. Deve ser possível a ele contestar essa conduta e/ou a sua relação com o resultado ilícito.**

Não creio que, nos termos em que foi informada e realizada a citação, a Sra. Eledir pudesse realmente compreender que precisava se defender acerca da lentidão da obra, da eventual alteração de preços decorrente e de que esses eventos, de alguma maneira, deram causa à paralisação da obra pelo seu sucessor.

Assim, sua defesa, compreensivelmente, não abordou esses temas, mas sim as supostas falhas na obra apontadas no laudo produzido pelo engenheiro contratado pelo Sr. Cacildo. **A condenação proposta pela unidade técnica agride, portanto, o direito da acusada ao contraditório e à ampla defesa.**

Cumpriria, então, propor a realização de nova citação da Sra. Eledir, de modo a retomar o curso regular do processo. **Ocorre, porém, que os argumentos da unidade técnica não me convenceram da responsabilidade da ex-prefeita pelo dano ora investigado.** Continuo acreditando que as responsabilidades nesse caso são mutuamente excludentes. Ou as falhas na obra, quaisquer que sejam elas – problemas construtivos e de qualidade dos materiais ou lentidão e alteração dos preços – deram causa bastante para o Sr. Cacildo interromper a sua execução ou não deram. Na primeira hipótese a responsabilidade é da Sra. Eledir, na segunda, dele (grifos adicionados).

17. Não obstante as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público, o Tribunal decidiu por aceitar as alegações de defesa do Senhor Cacildo Dagno Pereira e rejeitar a defesa da Senhora Eledir Barcelos de Souza, julgando irregulares as suas contas e condenando-a ao pagamento de débito e multa (peça 58).
18. Após o transcurso in albis do prazo para interposição de recuso de reconsideração pela defesa, o processo transitou em julgado em 24/6/2022.
19. Irresignada com a decisão prolatada no bojo do Acórdão 2315/2022-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, a responsável apresentou o presente recurso de revisão (peça 103), com fundamento no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992.
20. A seguir, apresenta-se uma análise sobre todos os argumentos apresentados pela defesa no recurso de revisão capazes de, em tese, modificar a decisão recorrida.

ADMISSIBILIDADE

21. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 107), ratificado pelo Exmo. Ministro Relator Antônio Anastasia (peça 111), que concluiu, com fulcro nos arts. 32, inciso III e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c art. 288, inciso III, do RI/TCU, pelo conhecimento do recurso de revisão interposto às peças 103 a 106, contra o Acórdão 2.315/2022-TCU-1ª Câmara (peça 58), relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, sem atribuir-lhe efeito suspensivo.

PRESCRIÇÃO

Da possibilidade de análise de ofício da prescrição

22. A Resolução TCU 344/2022 estabelece, no art. 10, que a prescrição será aferida, de ofício ou por provocação do interessado, em qualquer fase do processo, desde que o acórdão condenatório não tenha transitado em julgado há mais de 5 (cinco) anos, ou os critérios

da prescrição estabelecidos na referida resolução, não tenham sido considerados em recursos anteriores.

23. Analisando-se o presente processo, verifica-se que o acórdão condenatório não transitou em julgado há mais de 5 (cinco) anos e os critérios estabelecidos na Resolução TCU 344/2022 não foram analisados nos recursos anteriores. Desta feita, cabe analisar, de ofício, na presente oportunidade a ocorrência da prescrição, nos termos estabelecidos pela Resolução TCU 344/2022.

Do termo inicial da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória em caso de apresentação intempestiva das contas

24. A Resolução TCU 344/2022 estabelece, em seu art. 4º, que o prazo de prescrição será contado: i) da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas; ii) da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial; iii) do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas; iv) da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade; e v) do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.
25. A prescrição das pretensões de ressarcimento e punitiva tem como marco inicial, quando há o dever de prestar contas, o primeiro dia útil após a data limite em que deveriam ter sido prestadas, em caso de omissão (art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 322/2022); ou a data de sua apresentação ao órgão ou à entidade competente para análise inicial (inciso II do referido dispositivo).
26. Por essa regra, não tendo sido apresentada a prestação de contas no prazo indicado no ajuste, ou seja, caracterizada a omissão, tem início a contagem do prazo prescricional a partir do primeiro dia útil seguinte à data limite em que as contas deveriam ter sido prestadas.
27. Iniciada a contagem do prazo prescricional em razão da não apresentação da prestação de contas, na forma e prazo devidos, se houver, posteriormente, a entrega das contas a destempo pelo responsável – seja por iniciativa própria ou por cobrança da Administração Pública –, o início da contagem do prazo prescricional decorrente da omissão não será alterado. Nesse sentido, tem-se o seguinte enunciado extraído do boletim de Jurisprudência do TCU:

Acórdão 620/2024-TCU-2ª Câmara, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa

Em caso de apresentação intempestiva da prestação de contas, o termo inicial para contagem do prazo de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU **é a data em que as contas deveriam ter sido prestadas** (art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022), **e não a data da sua efetiva apresentação** (art. 4º, inciso II, da mencionada resolução). (grifos adicionados)

28. No caso em tela, o termo inicial do prazo prescricional deve ser contado a partir de 14/08/2015, primeiro dia útil após a data em que as contas deveriam ter sido prestadas, tendo em vista que as contas dos responsáveis foram apresentadas de maneira intempestiva.

Do prazo prescricional aplicável ao caso concreto

29. Nos termos do art. 2º da Resolução TCU 344/2022, prescrevem em 5 (cinco) anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no art. 4º, indicado nos parágrafos acima.

30. Todavia, o art. 3º da Resolução TCU 344/2022, estabelece que quando houver o recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente.
31. Assim, como há notícia de recebimento de denúncia (peça 121, p. 1) pelo juízo da 1ª Vara da Subseção Judiciária de Três Lagoas/MS, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, contra a recorrente Senhora Eledir Barcelos de Souza, deve-se verificar se a peça acusatória (peça 122) versa sobre os mesmos fatos analisados no bojo do presente processo.
32. De acordo com os documentos juntados aos autos, a denúncia foi recebida em 3/12/2018 (peça 121; peça 122, p. 3), pela suposta prática do delito previsto no art. 1º, inciso I, §§ 1º e 2º do Decreto-Lei 201/1967 c/c os arts. 29 e 30 do Código Penal.

Decreto-Lei 201/1967

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I – apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio.

§ 1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

33. Como se pode verificar, a denúncia envolve fatos relacionados à apropriação ou ao desvio de bens ou rendas públicas em proveito próprio ou alheio. Adianta-se que, muito embora a denúncia envolva irregularidades na vigência do Convênio 657.543/2009, o presente processo não apura qualquer tipo de irregularidade relacionada à apropriação ou a desvio de recursos públicos, mas somente a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos decorrente da inexecução do objeto conveniado.
34. A existência de débito no âmbito do Tribunal de Contas da União não significa, necessariamente, que tenha havido desvio de recursos públicos ou enriquecimento ilícito dos agentes responsáveis. No caso em análise, o débito apurado está relacionado com a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos destinados à construção de uma unidade de ensino, sem evidências nos autos que apontem para suspeitas de superfaturamento, desvio de recursos ou pagamento por serviços não executados.
35. Assim, como não se pode estabelecer uma vinculação perfeita entre os fatos objeto da ação punitiva do Tribunal de Contas da União com os fatos indicados na denúncia para apuração criminal, no presente caso, em respeito à literalidade do art. 3º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória deverá ser regida pelo prazo regular de 5 (cinco) anos.

Dos marcos interruptivos da prescrição observados no caso concreto

36. No tocante aos marcos interruptivos da prescrição ordinária, a Resolução TCU 344/2022 estabelece, em seu art. 5º, que 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; e iv) pela decisão condenatória recorrível.
37. Por outro lado, o art. 5º, § 3º, do referido diploma normativo, determina que não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões,

prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

38. Ademais, o art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022, estabelece que não corre o prazo de prescrição sempre que delongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, tais como os observados nas peças 626 e 633 do presente processo, pedidos de dilação de prazo ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado e não suficientemente documentado nas manifestações processuais.
39. Em relação à prescrição intercorrente, ainda nos termos do referido normativo interno, nos processos sancionadores ou de ressarcimento perante o Tribunal de Contas da União incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. Contudo, a prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º, § 1º, interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.
40. Vale ressaltar ainda que, por força do art. 8º, § 2º, da Resolução TCU 344/2022, as causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.
41. Feita essa breve introdução a respeito do regramento relacionado aos marcos interruptivos da prescrição ordinária e intercorrente, apresentamos na tabela a seguir alguns eventos processuais que, no caso concreto, podem ser compreendidos como marcos interruptivos da prescrição geral e/ou intercorrente, sem prejuízo de outros existentes no processo.

Tabela 2 - Principais marcos interruptivos da prescrição ordinária e/ou intercorrente

Atos processuais	Data	Prazo (anos)	Efeito do ato
Termo inicial da prescrição	14/08/2015		Termo inicial
Parecer técnico de execução financeira	13/10/2016	1,17	Interrupção da prescrição geral
Termo de instauração da tomada de contas especial	19/07/2017	0,76	Interrupção da prescrição geral
Citação do responsável (Elidir Barcelos de Souza)	03/07/2019	1,96	Interrupção da prescrição geral
Instrução processual no TCU (mérito - rejeição de alegações de defesa)	12/05/2020	0,86	Interrupção da prescrição geral
Decisão condenatória recorrível	26/04/2022	1,96	Interrupção da prescrição geral

Fonte: elaboração própria

Da não ocorrência da prescrição geral ou intercorrente

42. Assim, analisando-se o processo à luz da Resolução 344/2022 do Tribunal de Contas da União, verifica-se a não ocorrência da prescrição geral ou intercorrente, tendo em vista a ausência de lapso temporal suficiente para caracterizar a extinção da punibilidade pela prescrição.

MÉRITO

Delimitação da análise de mérito

43. Constitui objeto do presente recurso a seguinte questão: perquirir se foi correta a responsabilização da prefeita antecessora pela execução apenas parcial da obra da escola e consequente não consecução do objeto do convênio.

Da alegada ausência de necessidade de paralização da obra pelo prefeito sucessor

Alegações da recorrente

44. Alega que “a não conclusão do objeto pactuado, ponto nodal da condenação, foi uma decisão do prefeito sucessor, lastreada em um documento insuficiente para justificar a drástica medida” (peça 103, p. 6).
45. Afirma que 100% da parcela executada da obra ocorreu durante a gestão da recorrente (peça 103, p. 12). Todavia, “recaiu sobre seu sucessor o dever de prestação de contas, o qual o fez da forma como lhe convinha e em uso político de tais prerrogativas” (peça 103, p. 12).
46. A recorrente destaca algumas informações sobre o Município de Santa Rita do Pardo, localizado “no leste de Mato Grosso do Sul, com cerca de 7,5 mil habitantes em 2014 e que teve acesso por via asfaltada (MS 040) apenas em 2014” (peça 103, p. 18).
47. Afirma que apesar do pequeno tamanho da cidade, das dificuldades de acesso ao Município, bem como da dificuldade para a contratação de mão de obra especializada, “houve a execução e fiscalização regular da obra, com a exigência do cumprimento contratual nos termos do projeto, até a entrega do cargo ao sucessor” (grifos do original) (peça 103, p. 18-19).
48. Argumenta que “[a] obra, a despeito das dificuldades enfrentadas, segue apta à continuidade de sua execução” (peça 103, p. 7), indicando que a “obra em questão foi listada pelo FNDE como apta a continuidade da execução” (peça 103, p. 9-10).
49. Ademais, aduz que foi a “única gestora que efetivamente tomou as medidas” para executar aproximadamente 30% (trinta por cento) do projeto” (peça 103, p. 17), apesar das dificuldades de obtenção de “mão de obra especializada em construção civil” (peça 103, p. 3).
50. Em relação ao laudo técnico apresentado pelo gestor sucessor para justificar a inviabilidade de continuação da obra, a recorrente apresenta os seguintes argumentos: i) o referido laudo não justifica a necessidade de paralização das obras por vícios insanáveis (peça 103, p. 13-14); ii) os defeitos imputados pelo parecer técnico de engenharia, contratado pelo gestor sucessor, seriam compatíveis com o período de abandono ocasionado pelo prefeito sucessor (peça 103, p. 6); iii) o documento não seria conclusivo a respeito da imprestabilidade da obra (peça 103, p. 6); iv) a conclusão do laudo técnico apresentado pelo prefeito sucessor reconheceria a ausência de vícios insanáveis, uma vez que solicita suporte técnico ao FNDE para indicar os procedimentos que poderiam ser adotados para solucionar os problemas apontados (peça 103, p. 6); e v) cerceamento de defesa, uma vez que não teria sido oportunizada ao recorrente se manifestar sobre o documento técnico apresentado pelo gestor sucessor que, em sua visão, teria sido fundamental para a condenação da recorrente no âmbito do Tribunal (peça 103, p. 6 e 12).
51. Por fim, apresenta um novo laudo de engenharia produzido no âmbito do processo penal 0001819-87.2017.0.03.6003 e juntado pela recorrente como documento novo com aparente eficácia sobre a prova anteriormente produzida (peça 104), que conclui que,

apesar da existência de falhas na execução da obra, não existiriam problemas estruturais capazes de comprometer a sua conclusão (peça 104, p. 24).

Das análises acerca da alegada ausência de necessidade de paralização da obra pelo prefeito sucessor

52. Adianta-se, de pronto, pelas razões de fato e de direito expostas a seguir, que os argumentos apresentados pela recorrente merecem prosperar. Para subsidiar a referida conclusão, iremos apresentar as nossas análises nos seguintes subtópicos: i) da execução física e financeira da obra durante o mandato da prefeita antecessora; ii) dos indícios de viabilidade de continuação da obra e da afronta ao princípio da continuidade administrativa; iii) da inexistência de culpa da recorrente por inexigibilidade de conduta diversa; e iv) dos critérios para a responsabilização do prefeito sucessor conforme a jurisprudência do Tribunal.

Da execução física e financeira da obra durante o mandato da prefeita antecessora

53. Conforme o plano de trabalho aprovado para o convênio em análise (peça 10, p. 171), o valor total da ação foi estipulado em R\$ 1.103.493,20 (um milhão, cento e três mil, quatrocentos e noventa e três reais e vinte centavos).
54. A primeira transferência de valores ocorreu em 16/12/2009 (peça 12), no valor de R\$ 546.229,13 (quinhentos e quarenta e seis mil, duzentos e vinte e nove reais e treze centavos), representando cerca de 49,5% de todo o montante previsto para a realização da obra escolar.
55. No relatório de prestação de contas (peça 16, p. 2), consta que o valor executado do convênio foi de R\$ 261.801,73 (duzentos e sessenta e um mil, oitocentos e um reais e setenta e três centavos), equivalente a cerca de 23,72% do montante total previsto para a conclusão da obra. Destaque-se que todo o montante executado foi realizado na gestão da prefeita antecessora.
56. Conforme parecer técnico de execução física do objeto conveniado juntado aos autos (peça 19), a execução física da obra representava 30,28%, fato que realmente indica não ter havido pagamento indevido pela prefeita antecessora, tampouco superfaturamento, tendo em vista que a execução financeira ficou abaixo da execução física da obra.

Dos indícios de viabilidade para a continuação da obra pelo prefeito sucessor e da afronta ao princípio da continuidade administrativa

57. Conforme apontado pela instrução da unidade técnica (peça 51, p. 10), apesar de não ter gerido os recursos transferidos pelo FNDE para a execução do objeto do Convênio n. 657.543/2009, a responsabilidade do gestor sucessor decorre do fato de não ter dado continuidade à execução dos serviços para a consecução do objeto pactuado.
58. Segundo o entendimento manifestado pela unidade técnica naquela oportunidade (peça 51, p. 12), o gestor sucessor demonstrou a viabilidade de prosseguir com a execução da obra da escola, tendo em vista a celebração do Contrato nº 009/2014, com a empresa Construlago Ltda (ME), para a conclusão da obra objeto do referido convênio (peça 51, p. 12).
59. Apesar da apresentação de laudo técnico que apontava “erros gravíssimos que comprometiam a execução do restante da obra”, a unidade técnica entendeu que o prefeito sucessor não conseguiu demonstrar, indubitavelmente, que não tinha condições de prosseguir com a obra, haja vista a existência de valor disponível para a continuidade (peça 51, p. 12).
60. Outrossim, como referido na instrução da unidade técnica, o gestor sucessor celebrou aditivo por meio do qual se operou a prorrogação da vigência do convênio e o prazo para

a prestação de contas (peça 51, p. 13), assumindo o compromisso de prosseguir com a execução da obra, em conformidade com o princípio da continuidade administrativa.

61. De fato, ao menos em duas oportunidades, o prefeito sucessor solicitou termo aditivo ao Convênio 657.543/2009 (peça 9). Conforme documentação constante nos autos (peça 9, p. 5), a Prefeitura de Santa Rita do Pardo (MS) solicitou, mediante o Ofício 278/2013/SCG, de 1/3/2013, a prorrogação do prazo de vigência do convênio em tela por mais 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, com base no seguinte argumento (...). Na segunda oportunidade (peça 9, p. 380-381), mediante o Ofício 513/2014/CONV, do dia 30/4/2014, o Conveniente solicitou prorrogação do prazo por mais 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, sob a legação de que a obra teria sido abandonada pela empresa contratada e da necessidade de realização de um novo processo licitatório.
62. Verifica-se, portanto, que o gestor sucessor, mesmo após obter duas prorrogações no prazo de término do referido convênio (peça 9, p. 5; 7; 8), solicitou a elaboração de um laudo de engenharia, para avaliar a possibilidade de continuação ou não da obra, elaborado pelo engenheiro responsável em 15/9/2014 (002.408/2015-5, peça 2, p. 23-36), cerca de 5 (cinco) meses após a última solicitação de prorrogação de prazo de vigência do convênio.
63. No tocante ao laudo de engenharia apresentado pelo prefeito sucessor (002.408/2015-5, peça 2, p. 23-36), pode-se afirmar que o referido documento não aponta nenhuma irregularidade insanável. Ao contrário, o laudo conclui solicitando ao FNDE “suporte técnico para que nos informe os procedimentos técnicos a serem tomados, **a fim de solucionar tais problemas**” (grifos adicionados), fato que indica a viabilidade de reparar as falhas identificadas no referido documento técnico.
64. A manifestação do Ministério Público de Contas também reconhece que o laudo apresentado pelo gestor sucessor seria insuficiente para subsidiar a drástica decisão de interromper a execução do objeto do convênio (peça 54, p.3).
Sua decisão de paralisar a execução do objeto do convênio parece dever-se a alguma imperícia como gestor, **seja por basear-se em laudo insuficiente**, seja por faltar-lhe iniciativa quando a realização do interesse público dele dependia, no sentido de buscar ajuda e alternativas para solucionar o problema. (grifos adicionados)
65. Além do mais, foi juntado ao presente processo um laudo (peça 104) elaborado no âmbito da ação penal 0001819-87.2017.4.03.6003, que conclui pela possibilidade de prosseguimento da obra pelo gestor sucessor, apesar das irregularidades sanáveis identificadas (peça 104, p. 24-25).
66. Outrossim, diante dos fatos ora analisados, constata-se a possibilidade de que o referido documento técnico (002.408/2015-5, peça 2, p. 23-36) tenha sido elaborado com o mero intuito de tentar afastar a responsabilidade do gestor sucessor pela não continuidade dos serviços para a construção da escola objeto do convênio, mesmo após ter pleiteado e obtido junto ao Poder Concedente duas prorrogações de prazo para o término da avença (peça 9, p. 299; 380; 381).
67. Desta forma, entende-se que existem fortes indícios da viabilidade de continuação da obra pelo prefeito sucessor e da afronta ao princípio da continuidade administrativa, fato que corrobora com a conclusão de ausência de responsabilidade da ora recorrente, conforme os fundamentos de fato e de direito expostos a seguir.

Da inexistência de culpa da recorrente por inexistência de conduta diversa

68. A jurisprudência pacífica do Tribunal entende que a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é de natureza subjetiva, seguindo a regra geral da responsabilidade civil, sendo exigidos,

simultaneamente, três pressupostos para a responsabilização do gestor: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente (Acórdão 24/2024-Segunda Câmara – Relator Ministro Augusto Nardes).

69. No momento de aferição da culpa, deve ser verificada, ainda, a ocorrência de eventual excludente de culpabilidade, tal como inexigibilidade de conduta diversa (Acórdão 24/2024-Segunda Câmara – Relator Ministro Augusto Nardes).
70. Nesse sentido, deve-se ressaltar que durante o mandato da prefeita antecessora, o município não se manteve inerte e sempre buscou o regular andamento das obras, visto que, na gestão da recorrente, o contrato com a empresa responsável pela construção da obra foi prorrogado por três vezes, em virtude da substituição do terreno inicialmente locado para a construção da unidade básica de ensino (peça 44, p. 40-41) e da falta de mão de obra qualificada no Município para a regular execução da obra (peça 44, p. 96-97; 128-129).
71. Embora a unidade técnica tenha inicialmente entendido que a gestora antecessora teria dado causa ao atraso na obra, “contribuindo para que os preços ficassem defasados” (peça 51, p. 9), a conclusão não considera os obstáculos e as dificuldades reais que um gestor público de um Município de cerca de 7 mil habitantes, na época ainda sem acesso por vias asfaltadas, pode encontrar para executar as políticas públicas a seu cargo, descumprindo a determinação contida no art. 22, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).
72. No ponto, merece destaque o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, que aponta que o entendimento da unidade técnica carece de comprovação de que a eventual variação dos preços tenha tornado inviável o prosseguimento dos serviços. Em face da relevância da matéria, pede-se vênias para transcrever um breve excerto da referida manifestação (peça 54, p. 3):

Quanto à **eventual alteração de preços** decorrente da lentidão da obra, **trata-se de meras conjecturas, sem nenhuma comprovação, muito menos qualquer demonstração de que essas ocorrências alcançaram ponto de tornar inviável o prosseguimento dos serviços.** Ainda que tivessem sido comprovadas as alterações de preços dos insumos, **isso não implicaria necessariamente a interrupção dos serviços.** Ao prefeito sucessor, a bem do interesse público, caberia buscar a solução do problema junto ao órgão concedente ou ao menos informá-lo da dificuldade enfrentada. (grifos adicionados)
73. Considerando que restavam aproximadamente 6 (seis) meses para o término de sua gestão, a recorrente adotou as providências necessárias para prorrogar a vigência do contrato de serviços de engenharia com a empresa contratada por mais 200 (duzentos) dias (peça 44, p. 99-103), a fim de permitir que a conclusão do objeto pudesse ocorrer durante a gestão do prefeito sucessor.
74. Já na gestão do prefeito sucessor, celebrou-se, em 25/1/2023, novo aditivo contratual (peça 44, p. 128-132), prorrogando o prazo para a execução da construção da unidade básica de ensino para 30/9/2013. Desta forma, resta clara a intenção do gestor sucessor de prosseguir com a execução da obra, em conformidade com o princípio da continuidade administrativa (peça 51, p. 12-13).
75. Destaca-se a existência recursos financeiros disponíveis na conta específica do convênio para a continuidade da obra pelo gestor sucessor no valor histórico de R\$ 433.948,25 (quatrocentos e trinta e três mil, novecentos e quarenta e oito reais e vinte e cinco centavos), considerando-se os valores creditados pelo FNDE (R\$ 546.229,13), as despesas incorridas na execução do objeto (R\$ 261.801,73), os recursos próprios do Município

(R\$ 5.517,47) e os rendimentos de aplicação financeira (R\$ 144.003,38), conforme comprova documento do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (peça 16, p. 1).

76. Portanto, do valor total transferido pelo FNDE ao Município (peça 16, p. 1), no montante de R\$ 546.229,13 (quinhentos e quarenta e seis mil, duzentos e vinte e nove reais e treze centavos), uma parcela significativa dos recursos transferidos pelo FNDE se encontrava disponível na conta específica do convênio, não tendo sido utilizada na referida obra após a troca de gestão na prefeitura.
77. Em resumo, não há evidências nos autos que apontem para suspeitas de superfaturamento, desvio de recursos ou pagamento por serviços não executados durante o mandato da prefeita antecessora. Ao final de sua gestão, os elementos constantes dos autos indicam que ela deixou condições suficientes (tempo e recursos) para que o seu sucessor desse seguimento na execução do contrato de repasse ora sob exame, em decorrência do princípio da continuidade administrativa.
78. Pode-se afirmar, portanto, que a recorrente adotou todas as providências necessárias para prorrogar a vigência desse instrumento contratual, deixando ao gestor sucessor recursos financeiros suficientes para a execução do remanescente da obra de construção da unidade básica de ensino.
79. Não bastasse a existência de recursos financeiros e a possibilidade de continuação da obra em decorrência dos aditivos firmados com a empresa contratada, conforme referido acima, o próprio gestor sucessor foi signatário de posteriores termos aditivos ao contrato de repasse (peça 9, p. 299; 380; 381), com o intuito de prorrogar ainda mais a sua vigência e possibilitar a conclusão da obra.
80. Trata-se de mais uma evidência que o prefeito sucessor considerou haver condições satisfatórias para concluir o objeto pactuado, assumindo, assim, o compromisso de dar continuidade às obras em apreço.
81. Feita a breve contextualização do cenário fático, torna-se oportuno tecer algumas considerações acerca do estabelecimento do nexo causal para fins de responsabilização nos processos de controle externo.
82. Nas decisões do TCU que apreciaram o tema, prevalece a aplicação da teoria do dano direto e imediato – também chamada teoria da interrupção do nexo causal –, em detrimento das teorias da equivalência das causas e da causalidade adequada (vide Acórdão 1721/2016-TCU-Plenário, 1.501/2018-TCU-1ª Câmara e 8.948/2023-TCU-2ª Câmara, os dois primeiros de relatoria do Ministro Benjamin Zymler e o último de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus).
83. Sob o prisma da teoria do dano direto e imediato, nos casos em que o dano ao erário decorre de um conjunto de causas (concausas), não se podendo apontar uma única causa para sua ocorrência, deve-se verificar se a conduta possui relação direta e imediata com o dano, bem como se ela foi decisiva e necessária para sua ocorrência (vide Acórdão 2760/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas).
84. Sobre essa teoria, Gisela Sampaio da Cruz explica que:
 [...] embora muitos sejam os fatores que contribuem para a produção do dano; nem por isso se deve chamar de causa todos eles, mas tão só os que se ligam ao dano em uma relação de necessidade, a romper o equilíbrio existente entre as outras condições. A Teoria do Dano Direto e Imediato distingue, então, entre o conjunto de antecedentes causais, a causa das demais condições. Se várias condições concorrem para o evento danoso, nem todas vão ensejar o dever de indenizar, mas apenas aquela elevada à categoria de causa necessária do dano. (O problema do nexo causal na responsabilidade civil. Renovar, Rio de Janeiro, 2005. págs. 99-102)

85. No caso concreto, a conduta que possui relação direta e imediata com o dano apurado – e que foi decisiva e necessária para a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos – decorre da inércia do sucessor em dar seguimento à retomada do objeto pactuado.
86. A conduta da prefeita antecessora – ainda que não tenha concluído as obras em função do término do seu mandato – não foi causa decisiva e necessária para que as obras restassem inacabadas pois, como já dito, a referida gestora adotou providências no sentido de deixar condições suficientes para a sua continuidade na gestão seguinte.
87. No ponto, cumpre trazer ao conhecimento, recente precedente do Plenário do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, tendo o Ministro Jhonatan de Jesus como redator para o Acórdão 812/2024-TCU-Plenário, que traz em seu enunciado a seguinte excludente de culpabilidade para o gestor antecessor:
- Acórdão 812/2024-TCU-Plenário – Redator Ministro Jhonatan de Jesus*
- Não cabe imputação de débito ao prefeito antecessor, em razão da inexecução parcial do objeto do convênio, quando demonstrado que adotou medidas necessárias para que o prefeito sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes para a conclusão do empreendimento, em observância ao princípio da continuidade administrativa. (grifos adicionados)**
88. Por fim, como o laudo apresentado pelo gestor sucessor para justificar a paralização da obra não contém elementos capazes de corroborar com a grave decisão de não continuação da avença, em virtude da ausência de constatação de vício insanável na obra, o referido documento não pode ser entendido como justificativa de inviabilidade de retomada da obra iniciada e não acabada pela antecessora.
89. Desta forma, considerando que a gestora antecessora adotou todas as medidas necessárias para que o prefeito sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes para a conclusão do empreendimento, em observância ao princípio da continuidade administrativa, entende-se afastada a culpabilidade da recorrente pela inexecução parcial do objeto pactuado no convênio ora em análise, por inexigibilidade de conduta diversa.
- Dos critérios para a responsabilização do prefeito sucessor conforme a jurisprudência do Tribunal*
90. De acordo com a jurisprudência pacífica do Tribunal, a responsabilidade do prefeito sucessor fica caracterizada quando, com recursos garantidos para tal e sem justificativa de inviabilidade, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa.
91. Nesse sentido, encontram-se os seguintes julgados: Acórdão 2915/2023-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 1947/2022-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 6163/2024-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus; e Acórdão 3420/2024-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia.
92. Além dos referidos precedentes, a Instrução Normativa TCU 71/2012, estabelece, em seu art. 9-A, parágrafo único, a possibilidade de responsabilização do gestor sucessor quando der causa à paralisação indevida da execução do objeto, iniciada pelo antecessor, a qual resulte em imprestabilidade total da parcela executada.
93. Muito embora o prefeito sucessor tenha adotado medidas para resguardar o patrimônio público (peça 35, p. 1), ingressando com representação no TCU e no MPF contra a ex-gestora e a empresa vencedora da licitação, além de ação ordinária para ressarcimento de danos ao erário junto à justiça comum, há indícios nos autos de que tal conduta tenha sido tomada unicamente para se eximir da responsabilidade de não ter dado continuidade à execução dos serviços para a consecução do objeto do convênio, lastreada em laudo de

engenharia insuficiente para justificar a não continuidade da obra, por ausência de indicação de vícios insanáveis no referido documento.

Tabela 3 - Listagem de atos realizados pelo gestor sucessor para resguardar o erário público

Evento	Data	Processo	Fonte
Ofício de solicitação de prorrogação do prazo de vigência do convênio encaminhado ao FNDE pelo gestor sucessor	01/03/2013	036.771/2018-0	Peça 9, p. 5
Ofício de solicitação de prorrogação do prazo de vigência do convênio encaminhado ao FNDE pelo gestor sucessor	30/04/2014	036.771/2018-0	Peça 9, p. 7-8
Elaboração do laudo técnico indicando irregularidades na obra	15/09/2014	002.408/2015-5	Peça 2, p. 23-36
Denúncia encaminhada ao Tribunal de Contas da União	04/02/2015	002.408/2015-5	Peça 1
Peticionamento em juízo de 1ª instância em ação de restituição ao erário	26/05/2015	002.408/2015-5	Peça 2, p. 9
Denúncia encaminhada ao FNDE	27/05/2015	002.408/2015-5	Peça 2, p. 2
Término da vigência do convênio	14/06/2015	036.771/2018-0	Peça 2
Prazo final para a prestação de contas	14/08/2015	036.771/2018-0	Peça 2
Data da prestação de contas intempestiva	16/05/2016	036.771/2018-0	Peças 15 a 17

Fonte: elaboração própria

94. Conforme se verifica pela análise da tabela acima, a denúncia encaminhada pelo gestor sucessor ao Tribunal de Contas da União ocorreu cerca de 5 (cinco) meses após a elaboração do laudo técnico e faltando apenas 4 (meses) para o término da vigência do convênio. Dito de outra forma, a referida denúncia chegou ao conhecimento do Tribunal de Contas da União cerca de 23 (vinte e três) meses após o primeiro pedido de prorrogação de prazo de vigência do convênio, encaminhado ao FNDE pelo gestor sucessor.
95. A ação ordinária de ressarcimento de danos ao erário e a denúncia encaminhada pelo gestor sucessor ao FNDE foram protocoladas faltando pouco mais de 15 (quinze) dias para o término da vigência do convênio. Sob outro prisma, as referidas ações, que aparentemente deveriam resguardar o patrimônio público, somente foram tomadas pelo gestor sucessor ao término da vigência do convênio.
96. Portanto, como se pode observar, as ações realizadas pelo prefeito sucessor, para alegadamente resguardar o erário público, podem ter sido tomadas com o único objetivo de eximi-lo da responsabilidade de não ter dado continuidade à execução dos serviços para a construção da escola objeto do convênio, fazendo recair, erroneamente, sobre a prefeita antecessora todo o ônus decorrente do não cumprimento do objeto do convênio.
97. Ademais, conforme pontuado pela recorrente em laudo técnico de contestação, inserido como elemento de prova no bojo da ação penal 0001819-87.2017.4.03.6003, o laudo apresentado pelo gestor sucessor não aponta qualquer vício insanável na obra capaz de impedir a continuidade da avença.
98. Desta feita, na ausência de justificativa capaz de demonstrar de forma cabal a inviabilidade de continuação da obra pelo prefeito sucessor, e tendo a gestora antecessora adotado todas as medidas necessárias para que o prefeito sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes para a conclusão do empreendimento, fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor, em sintonia com a proposta de encaminhamento inicialmente apresentada pelo Ministério Público de Contas em seu parecer (peça 54, p. 3).

99. *Todavia, como a decisão que acolheu as alegações de defesa do Senhor Cacildo Dagno Pereira e isentou o gestor sucessor de responsabilidade, julgando suas contas regulares e dando plena quitação, transitou em julgado, não iremos propor qualquer medida contra o referido gestor.*
100. *Não obstante, como a referida decisão foi tomada pelo Tribunal em 26/4/2022, ainda haveria a possibilidade de o Ministério Público junto ao Tribunal propor recurso de revisão para buscar a condenação em débito e multa do gestor sucessor, caso considere presente alguma das hipóteses de cabimento do referido recurso, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.*

CONCLUSÃO

101. *Das análises anteriores, conclui-se que:*
- analisando-se o processo à luz da Resolução 344/2022 do Tribunal de Contas da União, verifica-se a não ocorrência da prescrição geral ou intercorrente, tendo em vista a ausência de lapso temporal suficiente para caracterizar a extinção da punibilidade pela prescrição;*
 - a inércia do prefeito sucessor, especificamente quanto à continuidade ou retomada da execução das obras pactuadas, contribui de forma decisiva para a concretização do desperdício de dinheiro público federal, acarretando, por via de consequência, dano ao erário de sua responsabilidade exclusiva;*
 - como a decisão que acolheu as alegações de defesa do Senhor Cacildo Dagno Pereira e isentou o gestor sucessor de responsabilidade, julgando suas contas regulares e dando plena quitação, transitou em julgado, não iremos propor qualquer medida contra o referido gestor;*
 - não obstante, como a referida decisão foi tomada pelo Tribunal em 26/4/2022, ainda haveria a possibilidade de o Ministério Público junto ao Tribunal propor recurso de revisão para buscar a condenação em débito e multa do gestor sucessor, caso considere presente alguma das hipóteses de cabimento do referido recurso, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União;*
 - considerando que a gestora antecessora adotou todas as medidas necessárias para que o prefeito sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes para a conclusão do empreendimento, em observância ao princípio da continuidade administrativa, entende-se afastada a culpabilidade da recorrente pela inexecução do objeto pactuado no convênio ora em análise, por inexigibilidade de conduta diversa.*
102. *Assim, ao se analisar o recurso de revisão contra o Acórdão 2.315/2022-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, verifica-se que o presente recurso deve ser conhecido, com fundamento no art. 288, do RITCU, para no mérito dar-lhe provimento.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

103. *Diante do exposto, com fundamento no art. 32, inciso I, c/c o art. 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:*
- conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento para reformar a decisão recorrida e julgar regulares as contas da responsável, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992.*
 - comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à Procuradoria da República do*



Mato Grosso do Sul, à Procuradoria da República no Município de Três Lagoas (MS), e ao Juízo Federal da 1ª Vara da Subseção Judiciária de Três Lagoas (MS) nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

3. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, mediante Parecer da lavra do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 126), acolhendo o posicionamento da unidade técnica, assim se manifestou:

Diante dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), formulada em pareceres uniformes (peças 123-125).

2. Sugere-se, adicionalmente, em observância ao disposto no art. 19 da Portaria MPTCU nº 2, de 31 de agosto de 2020, que seja encaminhada cópia da decisão que vier a ser proferida aos representantes do MPTCU indicados nas peças 54 e 58, para que seja avaliada a proposta consignada no parágrafo 101 da instrução da AudSerur (peça 123, p. 15), vazada nos seguintes termos (grifos acrescidos):

101. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a. analisando-se o processo à luz da Resolução 344/2022 do Tribunal de Contas da União, verifica-se a não ocorrência da prescrição geral ou intercorrente, tendo em vista a ausência de lapso temporal suficiente para caracterizar a extinção da punibilidade pela prescrição;*
- b. a inércia do prefeito sucessor, especificamente quanto à continuidade ou retomada da execução das obras pactuadas, contribui de forma decisiva para a concretização do desperdício de dinheiro público federal, acarretando, por via de consequência, dano ao erário de sua responsabilidade exclusiva;*
- c. como a decisão que acolheu as alegações de defesa do Senhor Cacildo Dagno Pereira e isentou o gestor sucessor de responsabilidade, julgando suas contas regulares e dando plena quitação, transitou em julgado, não iremos propor qualquer medida contra o referido gestor;*
- d. não obstante, como a referida decisão foi tomada pelo Tribunal em 26/4/2022, ainda haveria a possibilidade de o Ministério Público junto ao Tribunal propor recurso de revisão para buscar a condenação em débito e multa do gestor sucessor, **caso considere presente alguma das hipóteses de cabimento do referido recurso**, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União;*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Eledir Barcelos de Souza em face do Acórdão 2.315/2022-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

2. Na origem, o processo tratou de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor da Sra. Eledir Barcelos de Sousa, ex-prefeita de Santa Rita do Pardo/MS (gestões 2055-2008 e 2009-2012), em razão de inexecução do objeto pactuado no Convênio 657.543/2009, voltado à construção de escola no referido município, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).



3. O convênio, com vigência entre 28/12/2009 e 14/6/2015 e prazo para apresentação da prestação de contas em 13/8/2015, previa um valor total de R\$ 1.103.493,20, sendo R\$ 1.092.458,27 do FNDE e R\$ 11.034,93 de contrapartida municipal. Houve o repasse efetivo da União no valor de R\$ 546.229,13 para a conta específica do convênio.
4. No âmbito do TCU, considerando a existência de recursos financeiros disponíveis na conta específica do convênio que permitiriam a conclusão da obra na gestão seguinte, foram promovidas as citações da ex-prefeita Eledir Barcelos de Souza em solidariedade com ex-prefeito sucessor, Sr. Cacildo Dagno Pereira (gestão 2013-2016).
5. Em apreciação de mérito da tce, o Tribunal, mediante o Acórdão 2.315/2022-1ª Câmara, ora recorrido, decidiu: i) acolher a defesa do ex-prefeito sucessor Cacildo Dagno Pereira e julgar regulares suas contas; e ii) julgar irregulares as contas da ex-prefeita Eledir Barcelos de Souza, condenando-a em débito e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
6. Nesta etapa, aprecia-se recurso de revisão contra o acórdão condenatório, interposto pela ex-prefeita Eledir Barcelos de Souza, cujos principais argumentos buscam demonstrar a regularidade da execução física e financeira da obra durante a gestão da prefeita antecessora e a ausência de necessidade de paralisação da obra pelo prefeito sucessor.
7. Em análise do feito, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 123) concluiu, em síntese, que:
 101. Das análises anteriores, conclui-se que:
 - a) analisando-se o processo à luz da Resolução 344/2022 do Tribunal de Contas da União, verifica-se a não ocorrência da prescrição geral ou intercorrente, tendo em vista a ausência de lapso temporal suficiente para caracterizar a extinção da punibilidade pela prescrição;
 - b) a inércia do prefeito sucessor, especificamente quanto à continuidade ou retomada da execução das obras pactuadas, contribui de forma decisiva para a concretização do desperdício de dinheiro público federal, acarretando, por via de consequência, dano ao erário de sua responsabilidade exclusiva;
 - c) como a decisão que acolheu as alegações de defesa do Senhor Cacildo Dagno Pereira e isentou o gestor sucessor de responsabilidade, julgando suas contas regulares e dando plena quitação, transitou em julgado, não iremos propor qualquer medida contra o referido gestor;
 - d) não obstante, como a referida decisão foi tomada pelo Tribunal em 26/4/2022, ainda haveria a possibilidade de o Ministério Público junto ao Tribunal propor recurso de revisão para buscar a condenação em débito e multa do gestor sucessor, caso considere presente alguma das hipóteses de cabimento do referido recurso, nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União;
 - e) considerando que a gestora antecessora adotou todas as medidas necessárias para que o prefeito sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes para a conclusão do empreendimento, em observância ao princípio da continuidade administrativa, entende-se afastada a culpabilidade da recorrente pela inexecução do objeto pactuado no convênio ora em análise, por inexigibilidade de conduta diversa.
8. Nesse sentido, a AudRecursos, em pareceres uniformes (peças 123-125), acolhidos pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 126), propôs dar provimento ao recurso interposto para reformar a decisão recorrida e julgar regulares as contas da responsável, dando-lhe quitação plena.
9. Feito o breve relato da matéria, declaro minha concordância com os pareceres nos autos, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de breves destaques.
10. De início, endosso, à luz da Resolução-TCU 344/2022, o exame de ofício da unidade técnica que concluiu pela inoccorrência de prescrição no caso concreto, conforme termo inicial e marcos interruptivos descritos em detalhes na instrução à peça 123.



11. Quanto ao mérito, observo que alguns aspectos da execução do empreendimento merecem, de fato, ser sopesados.

12. Em primeiro, é de se registrar que, no decorrer da gestão da ex-prefeita Eledir Barcelos, a execução física, considerada em 30,28% (Parecer Técnico de Execução Física de Objeto Financiado; peça 19) guardou coerência com a execução financeira de R\$ 261.801,73 (peça 16, p. 2), equivalente à 23,72% do montante total previsto para a conclusão da obra. Tal fato sinaliza não ter havido pagamento indevido ou superfaturamento na gestão da ex-prefeita Eledir Barcelos, visto que a execução financeira ficou abaixo da execução física da obra.

13. Além disso, constam indicativos de não ter havido inércia da ex-prefeita recorrente, visto que a toda a execução física observada no empreendimento se deu em sua gestão, bem como que o contrato com a empresa responsável pela construção da obra foi prorrogado em diferentes oportunidades, em virtude da substituição do terreno inicialmente alocado para a construção (peça 44, p. 40-41) e da falta de mão de obra qualificada no município para a regular execução da obra (peça 44, p. 96-97 e 128-129).

14. Os elementos constantes dos autos indicam que, ao final de sua gestão, a ex-prefeita recorrente deixou condições suficientes para que seu sucessor pudesse dar seguimento na execução do objeto do convênio, tendo prorrogado a vigência do contrato com a empresa construtora e deixado disponíveis recursos financeiros para a execução do remanescente da obra (R\$ 433.948,25, em valores históricos), em decorrência do princípio da continuidade administrativa.

15. Em outra vertente, consta dos autos informação no sentido de que o ex-prefeito sucessor Cacildo Dagno celebrou dois termos aditivos de prorrogação da vigência do convênio, além de ter celebrado o Contrato 009/2014, com a empresa Construlago Ltda., para a conclusão da obra objeto do referido convênio.

16. Posteriormente à última prorrogação de prazo do convênio, houve a emissão de laudo, solicitado pelo ex-prefeito sucessor, que, a despeito de registrar “*erros gravíssimos de locação, execução e utilização de materiais*”, não aponta expressamente nenhuma irregularidade insanável, além de registrar conclusão solicitando ao FNDE “*suporte técnico para que nos informe os procedimentos técnicos a serem tomados, a fim de solucionar tais problemas*”.

17. Nesse ponto, destaco trecho da instrução da AudRecursos que define esclarece a inexistência de culpa da recorrente por inexigibilidade de conduta diversa:

85. No caso concreto, a conduta que possui relação direta e imediata com o dano apurado – e que foi decisiva e necessária para a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos – decorre da inércia do sucessor em dar seguimento à retomada do objeto pactuado.

86. A conduta da prefeita antecessora – ainda que não tenha concluído as obras em função do término do seu mandato – não foi causa decisiva e necessária para que as obras restassem inacabadas pois, como já dito, a referida gestora adotou providências no sentido de deixar condições suficientes para a sua continuidade na gestão seguinte.

87. No ponto, cumpre trazer ao conhecimento, recente precedente do Plenário do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, tendo o Ministro Jhonatan de Jesus como redator para o Acórdão 812/2024-TCU-Plenário, que traz em seu enunciado a seguinte excludente de culpabilidade para o gestor antecessor:

Acórdão 812/2024-TCU-Plenário – Redator Ministro Jhonatan de Jesus

Não cabe imputação de débito ao prefeito antecessor, em razão da inexecução parcial do objeto do convênio, **quando demonstrado que adotou medidas necessárias para que o prefeito sucessor dispusesse de tempo e recursos suficientes para a conclusão do empreendimento**, em observância ao princípio da continuidade administrativa. (grifos adicionados)

18. Desse modo, concordo com a conclusão dos pareceres pelo afastamento da culpabilidade da recorrente pela inexecução parcial do objeto pactuado, por inexigibilidade de conduta diversa.



19. Por outro lado, observo que a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando esse, detendo recursos suficientes e sem justificativa de inviabilidade, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, a implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa (p. ex. Acórdão 2915/2023-1C, Rel. Min. Vital do Rego; Acórdão 1947/2022-1C, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 3420/2024-2C, de minha relatoria).

20. No caso concreto houve o julgamento pela regularidade das contas do ex-prefeito Cacildo Dagno Pereira nestes autos, mediante o Acórdão 2315/2022-1ª Câmara, já transitado em julgado, o que inviabiliza providência nesta etapa processual.

21. Todavia, considerando que a decisão foi proferida pelo TCU em 26/4/2022, ainda haveria a possibilidade de o MPTCU interpor recurso de revisão para buscar a condenação do gestor sucessor, caso considere presente alguma das hipóteses de cabimento do mencionado recurso, nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992.

22. Assim, anuindo ao posicionamento uniforme nos autos, entendo que o recurso de revisão merece provimento, para tornar insubsistente o acórdão condenatório, julgando regulares as contas da ex-prefeita Eledir Barcelos de Souza, dando-lhe quitação, sem prejuízo do encaminhamento de cópia de inteiro teor do acórdão que vier a proferido ao MPTCU, para providências que julgar pertinentes.

Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à deliberação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 528/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.771/2018-0.

1.1. Apensos: 000.946/2023-0; 000.945/2023-4

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

3.2. Responsáveis: Cacildo Dagno Pereira (847.424.378-53); Eledir Barcelos de Souza (054.156.568-04); Ngp Construcões e Serviços Ltda (11.289.120/0001-77).

3.3. Recorrente: Eledir Barcelos de Souza (054.156.568-04).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo - MS.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

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

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

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

8. Representação legal: Ayron Doueidar Sandim (23089/OAB-MS), representando Cacildo Dagno Pereira; Jose Aparecido Barcello de Lima (4806/OAB-MS), representando Eledir Barcelos de Souza.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que se aprecia Recurso de Revisão interposto por Eledir Barcelos de Souza em face do Acórdão 2.315/2022-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).



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

9.1. com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU, conhecer do Recurso de Revisão interposto por Eledir Barcelos de Souza para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente o Acórdão 2.315/2022-TCU-1ª Câmara;

9.3. julgar regulares as contas de Eledir Barcelos de Souza, dando-lhe quitação plena, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992;

9.4. dar conhecimento desta deliberação ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul; e

9.5. encaminhar cópia de inteiro teor desta deliberação ao Ministério Público junto ao TCU para que avalie a pertinência de propor ao Tribunal recurso de revisão para buscar a condenação em débito e multa do gestor sucessor Cacildo Dagno Pereira, caso considere presente alguma das hipóteses de cabimento do referido recurso, nos termos do art. 35 da Lei 8.443/1992.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0528-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.094/2024-7

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgão/Entidade: Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda.

Interessado: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA. 1º SEMESTRE DE 2024. INDICADORES DENTRO DO INTERVALO DA META DO PLANO ANUAL DE FINANCIAMENTO. AVALIAÇÃO DA DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL NO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. COMPATIBILIDADE COM ESTIMATIVAS. PAGAMENTO DE PASSIVOS PRECATÓRIOS. AUMENTO DA EXPOSIÇÃO FISCAL RELACIONADA A ESTADOS E MUNICÍPIOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma necessários, a instrução expedida pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 10):

“1. INTRODUÇÃO

1.1. Deliberação

1. Este acompanhamento é decorrente do Acórdão 2524/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, o qual aprovou as diretrizes para elaboração do relatório sobre as contas do Exmo. Presidente da República relativas ao exercício de 2024, além de autorizar ações de controle com vistas a subsidiar a elaboração do relatório e do parecer prévio destas contas.

2. Dentre as diretrizes aprovadas consta a realização de auditorias e acompanhamentos, junto aos órgãos e entidades da Administração Pública federal, durante o exercício de 2024, com o objetivo de verificar o nível de aderência das operações de endividamento ao Plano Anual de Financiamento e às normas de Direito Financeiro, bem como avaliar os principais indicadores de endividamento do governo federal.

1.2. Identificação do objeto de auditoria

3. Trata-se de acompanhamento cujo objeto de fiscalização é a gestão da dívida pública federal (DPF), e de indicadores mais abrangentes de endividamento, nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 322/2020.

1.3. Objetivos da auditoria

4. A presente auditoria teve como primeiro objetivo o acompanhamento permanente da Dívida Pública no 1º semestre de 2024, visando verificar o nível de aderência das operações de endividamento ao Plano Anual de Financiamento (PAF). Adicionalmente, buscou-se avaliar os principais indicadores de endividamento público, para compreender a sustentabilidade da dívida. Dentre as questões formuladas para orientar este trabalho, destacam-se as seguintes:

Q1. Como os principais indicadores de custo e risco da Dívida Pública Federal (DPF) e da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) evoluíram ao longo do 1º semestre de 2024 em relação ao histórico e, quando aplicável, aos limites estabelecidos pelo PAF?

Q2. A projeção da DBGG pelo Poder Executivo no ‘Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025’ destoa significativamente da dívida esperada diante do conjunto de parâmetros econômicos e fiscais disponíveis nas expectativas de mercado, nas projeções oficiais de governo e nos instrumentos de planejamento e orçamento?

Q3. Quais fatores impactam a DBGG/PIB no 1º semestre de 2024 de acordo com a *Debt Sustainability Analysis – DAS*?

Q4. Como o governo federal está monitorando e gerenciando os riscos fiscais relacionados aos precatórios após a eliminação dos estoques acumulados pela EC 114/2021, e quais medidas estão sendo adotadas para mitigar o impacto futuro dessas demandas judiciais nas contas públicas?

Q5. Como a evolução dos haveres financeiros da União, dos ajustes para perdas e das provisões para honra de garantias em relação a Estados, Municípios e Distrito Federal no 1º semestre de 2024 afetou a exposição fiscal da União?

Q6. A exposição fiscal relacionada ao RGPS, ao RPPS da União e aos RPPS dos demais entes federativos aumentou no 1º semestre de 2024?

Q7. Como a execução orçamentária e financeira decorrente das operações da dívida pública federal evoluiu até junho de 2024 em relação aos dados históricos, bem como as origens e as destinações dos recursos oriundos do endividamento federal?

Q8. Como evoluíram as emissões de títulos públicos, especialmente as emissões diretas sem contrapartida financeira no primeiro semestre de 2024?

1.4 Escopo da auditoria

5. Conforme definido na Portaria de Fiscalização – AudFiscal 119/2024, este acompanhamento teve por objetivo examinar a execução orçamentária e financeira da Dívida Bruta do Governo Geral e o Plano Anual de Financiamento do 1º semestre de 2024, com ênfase nos fatores condicionantes, nas exposições fiscais e na sustentabilidade do endividamento.

6. O escopo deste levantamento, quanto ao nível de abrangência, foi definido por meio de amostra não probabilística, constituída de exposições fiscais passíveis de serem estimadas e com algum grau de probabilidade de ocorrência futura. Assim, foram excluídas as exposições fiscais nas quais não foi possível encontrar um método de estimação ou avaliação razoável.

7. A análise realizada no presente relatório utilizou diferentes conjuntos de dados de projeções, conforme a ferramenta empregada. No caso do *Public Debt Dynamics Tool* (DDT), foram considerados os indicadores macroeconômicos projetados para o período de 2024 a 2027, conforme divulgado pela Secretaria de Política Econômica (SPE) no PRISMA Fiscal – Previsões Consolidadas de setembro de 2024. Por outro lado, ao utilizar a ferramenta de *Debt Sustainability Analysis* (DSA), as projeções foram baseadas nos dados do Relatório de Projeções Fiscais, publicado em 15/3/2024 pela Secretaria do Tesouro Nacional, complementados pelos Resultados Fiscais divulgados pelo Banco Central em 2024. Dessa forma, a extensão do levantamento varia conforme a ferramenta de análise empregada.

8. A DPF, um dos principais passivos do governo central e uma das principais fontes de financiamento adotadas pelo governo federal, atingiu o valor de R\$ 7,06 trilhões em junho de 2024. A análise e o acompanhamento da DPF pela Audfiscal são exigências da Resolução TCU nº 322, de 2 de dezembro de 2020. No que tange à DBGG, a necessidade de seu acompanhamento decorre das inovações introduzidas pela Lei Complementar nº 200/2023, que exige a compatibilidade das metas fiscais com o objetivo de médio prazo de estabilizar a DBGG.

1.5. Métodos utilizados e limitações

9. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, adotadas conforme a Portaria TCU - 185/2020, e com observância dos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. Além disso, foram observadas as orientações contidas no art. 4º da Resolução-TCU 322/2020 e diretrizes e guias editados pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

10. Assim, o trabalho consistiu, inicialmente, na seleção das exposições fiscais ou riscos fiscais considerados neste relatório como eventos ou circunstâncias que têm o potencial de afetar adversamente a situação financeira de um governo ou entidade pública. Segundo a literatura especializada, esses riscos podem vir de inúmeras fontes, como choques macroeconômicos,

passivos contingentes, déficits previdenciários, desastres naturais, parcerias público-privadas (PPPs), falhas no sistema financeiro e desafios na gestão orçamentária.

11. Este trabalho definiu o escopo das exposições fiscais com base na disponibilidade de informações necessárias e confiáveis para sua quantificação, bem como na materialidade do risco associado. Dessa forma, três tipos de exposições foram selecionados para análise: os precatórios, os regimes de previdência e as dívidas de governos subnacionais.

12. Essas exposições fiscais, cabe reforçar, não devem ser interpretadas como um rol das principais exposições fiscais do país, tampouco podem sugerir que não existam outras possivelmente com repercussão fiscal até superior às analisadas neste trabalho. Isso porque, além da materialidade, foi necessário considerar o tempo disponível para o trabalho, os recursos e os dados disponíveis no momento de selecionar as exposições fiscais.

13. Como descrito no item 7, na análise da evolução do endividamento público, foram utilizadas as ferramentas denominadas com os acrônimos DDT e DSA aplicadas à trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

14. O DDT e o DSA são ferramentas do Fundo Monetário Internacional (FMI) utilizadas para analisar e projetar a dinâmica da dívida pública, mas diferem em seus enfoques e aplicações. O DDT é uma ferramenta específica para avaliar a dinâmica da dívida pública ao longo do tempo, concentrando-se nos principais determinantes do endividamento, como taxas de juros, crescimento econômico e resultados fiscais, para gerar projeções de médio e longo prazo. Por outro lado, o DSA oferece uma análise mais abrangente da sustentabilidade da dívida, considerando não apenas os determinantes econômicos, mas também os riscos fiscais, a resiliência a choques e a capacidade do governo de manter a dívida em níveis sustentáveis sem comprometer a estabilidade econômica.

15. Enquanto o DDT é mais voltado para a compreensão dos fatores que impulsionam a evolução da dívida, o DSA é uma ferramenta para avaliar se um país pode continuar a financiar suas obrigações de dívida no futuro sem enfrentar crises de liquidez e solvência.

16. Os dados utilizados para as projeções da dívida no DDT e no DSA foram os mais atualizados disponíveis à época do fechamento do relatório (outubro/2024). Essa decisão visou refletir com maior precisão o cenário econômico vigente, garantindo a relevância das análises apresentadas. Além disso, o uso de informações atuais reforça a consistência das projeções e aumenta a confiabilidade dos resultados obtidos.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1. Sustentabilidade da Dívida

17. O artigo 164-A da Constituição estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm a obrigação de conduzir suas políticas fiscais de maneira a garantir que a dívida pública se mantenha em níveis sustentáveis. Além disso, o art. 164-A atribui à lei complementar de que trata o inciso VIII do artigo 163 da Constituição o papel de disciplinar mais detalhadamente a exigência de manter a compatibilidade da política fiscal com a sustentabilidade do endividamento.

18. Adicionalmente, o parágrafo único do artigo 164-A ressalta a importância de que a elaboração e execução de planos e orçamentos reflitam a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

19. A lei complementar mencionada no art. 164-A foi aprovada na forma da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável. Segundo o *caput* do art. 2º da LC 200/2023, a lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

20. O § 1º do art. 2º da LC 200/2023, adicionalmente, estabelece que a compatibilidade com uma dívida sustentável corresponde ao estabelecimento de metas de resultados primários até a

estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB).

21. Nesse ponto, cabe esclarecer que o Anexo de Metas Fiscais, disciplinado pelo art. 4º da Lei Complementar no 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, também foi alterado pela LC 200/2023. Assim, o Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar, a partir de 2024, o efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

22. Dessa forma, o ordenamento jurídico atualmente exige que os instrumentos de orçamento e planejamento reflitam resultados primários compatíveis com a estabilização da DBGG no longo prazo. Portanto, nota-se que o conceito legal implícito de dívida sustentável trazido nas normas mencionadas equivale ao conceito dívida estável no longo prazo.

23. A literatura econômica traz outros elementos ao definir sustentabilidade da dívida. Em primeiro lugar, não só o crescimento, decrescimento ou estabilização é considerado, mas também o nível absoluto da dívida que é atingido. Esse nível deve apresentar um baixo risco de rolagem, de forma que o emissor não tenha dificuldades de emitir títulos a preços razoáveis para cobrir a amortização, os juros e outras despesas que integrem sua necessidade de financiamento. Além do mais, o resultado primário para estabilização deve ser factível. Caso seja necessário um resultado primário politicamente inviável ou excessivamente gravoso para o crescimento econômico, a dívida não pode ser considerada sustentável. Por fim, a avaliação do nível da dívida, da trajetória e do resultado primário necessário para estabilizá-la não devem ignorar potenciais choques macroeconômicos, fiscais, políticos e institucionais com efeito prejudicial ao custo do endividamento. O conceito utilizado pelo Fundo Monetário Internacional no documento *Review of the Debt Sustainability Framework for Market Access Countries*, de 2021, sintetiza esses variados aspectos que envolvem a sustentabilidade da dívida:

‘In general terms, public debt can be regarded as sustainable when the primary balance needed to at least stabilize debt under both the baseline and realistic shock scenarios is economically and politically feasible, such that the level of debt is consistent with an acceptably low rollover risk and with preserving potential growth at a satisfactory level.’ [Em termos gerais, a dívida pública pode ser considerada sustentável quando o resultado primário necessário para, no mínimo, estabilizar a dívida, tanto no cenário base quanto em cenários realistas de choque, é economicamente e politicamente viável, de forma que o nível da dívida seja consistente com um risco de refinanciamento aceitavelmente baixo e com a preservação do potencial de crescimento a um nível satisfatório] (Tradução nossa).

2.2. Exposições Fiscais

24. Exposições fiscais referem-se à exposição ou risco que um governo ou entidade governamental enfrenta em relação às suas finanças públicas devido a fatores econômicos, políticos e financeiros. Esses riscos podem incluir oscilações adversas nas receitas e despesas, além de desafios em honrar compromissos financeiros e garantir a estabilidade fiscal.

25. A avaliação e a gestão adequada das exposições fiscais são essenciais para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, a capacidade de cumprir obrigações e a estabilidade econômica. Os governos frequentemente realizam análises de sensibilidade e adotam estratégias de gestão de riscos para minimizar as consequências adversas dessas exposições.

26. Segundo o Banco Mundial, no documento *Government at risk: Contingent liabilities and fiscal risk*, de 2002, as fontes de riscos fiscais podem ser classificadas em três categorias: choques macroeconômicos, riscos específicos e riscos institucionais.

27. Os choques macroeconômicos incluem, por exemplo, choques na demanda doméstica, choques nos termos de troca, como choques nos preços das *commodities*, e choques no volume de

comércio resultantes de choques na demanda nas economias dos parceiros comerciais. Riscos fiscais específicos incluem passivos contingentes, outros fatores que afetam os valores de ativos e passivos (como redução de valor de empréstimos concedidos) e riscos de receitas e despesas, como evasão fiscal. Exemplos de riscos institucionais incluem falta de controle de gastos, má gestão de caixa e baixa arrecadação de receitas.

28. As fontes de risco fiscal apresentam diferentes classificações. Quanto à obrigatoriedade, elas se dividem em explícitas e implícitas. Já em relação à certeza de ocorrência, podem ser categorizadas como diretas ou contingentes.

29. Riscos fiscais explícitos representam uma obrigação legal para o governo. Por outro lado, riscos fiscais implícitos não são obrigatórios legalmente, mas derivam de expectativas sociais ou políticas sobre o comportamento do governo. Embora não haja uma exigência legal, frequentemente há uma forte pressão moral ou política para que o governo assuma essas obrigações.

30. Os riscos diretos representam obrigações previsíveis e constantes que o governo deve enfrentar, independentemente de eventos específicos. Os riscos contingentes são obrigações que somente se materializam se um evento específico, embora incerto, ocorrer.

31. Neste trabalho, as exposições fiscais analisadas limitaram-se àquelas para as quais foram obtidas fontes de informações confiáveis e necessárias para sua mensuração. Ou seja, esta auditoria não teve pretensão de realizar uma análise exaustiva de todas as exposições fiscais existentes, devido ao prazo do trabalho e aos dados disponíveis.

32. Consequentemente, foram escolhidos três tipos de passivos capazes de afetar a dívida pública: precatórios, sistemas de previdência e dívidas de governos subnacionais. Precatórios, e obrigações do regime geral e próprio de previdência da União são riscos fiscais explícitos e diretos, visto que são legalmente vinculantes e não dependem de evento incerto. Já as dívidas de governos subnacionais são riscos explícitos e contingentes, pois há uma obrigação legal que somente será acionada caso os mutuários se tornem inadimplentes.

3. EXAME TÉCNICO

3.1. Indicadores de risco e custo da dívida pública

Q1. Como os principais indicadores de custo e risco da Dívida Pública Federal (DPF) e da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) evoluíram ao longo do 1º semestre de 2024 em relação ao histórico e, quando aplicável, aos limites estabelecidos pelo PAF?

33. De início, cumpre explicar que esta pergunta de auditoria tem foco em dois conceitos de dívida: a Dívida Pública Federal (DPF) e a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

34. A DPF abrange os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, além da dívida externa mobiliária e contratual sob gestão da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A DBGG, por sua vez, engloba a dívida do ‘governo central’ (União) e a dos ‘governos regionais’ (Estados, Municípios e Distrito Federal), excluindo a dívida mobiliária da União decorrente dos títulos livres em carteira do Banco Central do Brasil (BCB).

35. Quanto à DBGG, cabe esclarecer a existência de um conceito internacional relativamente padronizado, regulamentado principalmente pelo Manual de Estatísticas de Finanças Governamentais (Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014). Esse manual classifica como Governo Geral o conjunto de unidades institucionais do Governo Central e dos Governos Regionais. Por essa ótica, a DBGG representaria o valor que o Governo Geral (GG) deve a qualquer unidade institucional não percentente ao GG. Em comparação com o conceito de Setor Público (SP), não há inclusão das estatais. Dessa forma, a DBGG seria o valor que o GG deve ao restante das unidades institucionais, como empresas públicas e privadas, banco central, pessoas físicas, outros países etc.

36. No manual brasileiro de Estatísticas Fiscais que trata da apuração da DBGG, publicado em 2019, afirma-se que o Banco Central está fora do conceito de Governo Geral (GG) para fins de apuração da dívida bruta. A localização do BCB fora do GG, portanto, está alinhada à setorização recomendada pelo GFSM 2014. Cabe salientar que a composição da DBGG, especialmente no que tange à sua adequação aos padrões internacionais, está sendo objeto de auditoria por esta Corte de Contas, por meio do TC 016.297/2024-5.

37. Explicados brevemente os conceitos de dívida, importa esclarecer a razão de terem sido escolhidas a DPF e a DBGG. A DPF é um dos principais passivos do governo central e uma das principais fontes de financiamento adotadas pelo governo federal, alcançando o valor de R\$ 7,067 trilhões em junho de 2024. Além disso, a análise e acompanhamento da DPF pela Audfiscal são exigências da Resolução TCU 322, de 2/12/2020. Quanto à DBGG, a necessidade de acompanhá-la é decorrência das inovações da Lei Complementar 200/2023, que exige a compatibilidade das metas fiscais com o objetivo de médio prazo de estabilizar a DBGG.

38. Além do mais, a análise não deve se restringir à DPF devido aos reflexos que as estratégias de refinanciamento e resgate dessa dívida têm em outros itens do endividamento brasileiro. Quando o Tesouro se depara com situações adversas no mercado, refletidas nos leilões do título da dívida pública, o órgão pode optar por não rolar a dívida. Nesse caso, no lugar de aceitar a demanda por títulos com custos ou riscos elevados, o Tesouro Nacional pode decidir não emitir novos títulos. Os títulos vencidos que não foram rolados são pagos, geralmente, com a reserva de liquidez, um estoque de recursos acumulados na Conta Única reservados ao pagamento da dívida.

39. Essa abordagem evita uma piora no perfil da DPF, mas pode prejudicar o perfil e risco da DBGG. Ao ocorrer o resgate líquido dos títulos da DPF, ou seja, resgates superiores às emissões de títulos, o Banco Central é pressionado para retirar o excesso de liquidez do mercado por meio de operações compromissadas. O aumento das compromissadas, por sua vez, tende a piorar os indicadores de risco e custo da DBGG. Devido a sua missão institucional, o Banco Central deverá realizar as operações compromissadas ainda que diante das mesmas situações adversas encontradas pelo Tesouro Nacional. Além do mais, essas operações têm prazos muito mais curtos do que os que caracterizam a DPF, o que prejudica o indicador da DBGG como um todo.

40. Quanto aos indicadores de custo e risco utilizados para responder a esta questão de auditoria, foram selecionados quatro para a análise: a proporção da dívida em relação ao PIB, a porcentagem da dívida indexada à Selic, o percentual vencendo em 12 meses e o custo acumulado em 12 meses. Estes indicadores foram escolhidos por sua capacidade de refletir o tamanho relativo da dívida, o risco de refinanciamento, o custo e a composição da dívida. Além disso, eles oferecem uma base para comparação para a DPF e DBGG, já que estão disponíveis para ambas.

41. O percentual da dívida em relação ao PIB mensura o nível de solvência da dívida, pois indica a capacidade do país de gerar recursos suficientes para honrar seus compromissos de dívida. Quanto maior esse indicador, tudo o mais constante, pior a solvência da dívida.

42. O percentual indexado à Selic evidencia a parcela da dívida que sofre variação de acordo com a taxa de juros básica no Brasil. Quanto maior esse indicador, tudo o mais constante, maior é o risco associado à composição da dívida.

43. Idealmente, a estrutura da dívida deveria priorizar títulos com taxas prefixadas ou, quando indexadas, vinculadas ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A taxa Selic, por sua natureza volátil, introduz uma maior incerteza nos custos da dívida, especialmente quando comparada a outros indexadores menos variáveis.

44. Além do mais, a elevada indexação pela Selic pode reduzir a eficácia da política monetária ao prejudicar um dos mecanismos de transmissão da taxa de juros. Em cenários em que os títulos são majoritariamente prefixados, variações na taxa de juros afetam o valor de mercado desses títulos, influenciando o consumo e investimento através do efeito riqueza. Esse efeito pode ser mitigado se os títulos indexados à Selic aumentam sua participação, pois a riqueza de quem os detêm será pouco modificada pela política monetária.

45. Por fim, diante da seleção desse indicador, cabe justificar a omissão do percentual da dívida atrelada ao câmbio. De fato, a dívida vinculada ao câmbio também apresenta desafios, uma vez que expõe a economia do país às flutuações das políticas monetárias internacionais e outros fatores econômicos incertos. No entanto, este aspecto é considerado menos problemático para o caso brasileiro devido à baixa proporção de dívida externa e ao robusto estoque de reservas internacionais.

46. O terceiro indicador é a proporção da dívida que vencerá nos próximos 12 meses, que indica a quantidade de dívida que necessitará de renegociação ou pagamento dentro de um curto período. Quanto maior for essa proporção, maior será a pressão sobre a gestão financeira da entidade para assegurar recursos suficientes, seja por meio de novos empréstimos, emissão de títulos ou outras formas de financiamento. Além disso, um aumento nesse indicador sinaliza um crescimento na fração da dívida sujeita às flutuações do mercado no curto prazo. Isso implica que a dívida se torna mais vulnerável às oscilações decorrentes de fatores econômicos, políticos e fiscais, elevando o nível de exposição a potenciais instabilidades.

47. Por fim, o quarto indicador é o custo acumulado da dívida nos últimos 12 meses. Custos elevados desviam recursos de áreas essenciais, como infraestrutura, para o serviço da dívida. Isso restringe o crescimento econômico e a capacidade de investimento público.

48. A tabela a seguir mostra os valores dos indicadores para a DPF e a DBGG. Os indicadores referem-se aos valores observados no primeiro semestre de 2024.

Tabela 4 - Indicadores de custo e risco da DPF e da DBGG-metodologia Br

	DPF			DBGG-Metodologia Br		
	Dez2023	Jun2024	Conclusão	Dez2023	Jun2024	Conclusão
% do PIB	60,0	61,34	Piora	74,3	77,78	Piora
% de dívida indexada à Selic	39,66	43,74	Piora	48,2	51,0	Piora
% Vencendo em 12 meses	20,1	20,67	Piora	29,05	28,98	Melhora
Custo Médio Acum. 12 meses	10,51	11,10	Piora	11,30	10,8	Melhora

49. A participação da dívida no PIB entre dezembro de 2023 e junho de 2024 aumentou em ambas as medidas de dívida (DPF e DBGG), indicando que as pressões exercidas pelos juros, pelo déficit primário e por outros elementos que contribuem para o crescimento da dívida superaram os efeitos redutores, como o próprio crescimento econômico.

50. A situação foi agravada pelo déficit primário do governo central, que atingiu R\$ 61,3 bilhões no primeiro semestre de 2024, um montante considerado elevado em comparação aos anos anteriores, desconsiderando-se o ano de 2020, que foi marcado por circunstâncias excepcionais devido à pandemia da COVID-19.

51. A magnitude do déficit público deve-se principalmente ao aumento das despesas obrigatórias e à abertura de créditos extraordinários, elementos que contribuíram para um resultado primário deficitário durante o exercício de 2024. Entre as razões para esses aumentos destacam-se a calamidade pública no Rio Grande do Sul, provocada por eventos climáticos, que exigiu a elevação dos créditos extraordinários para custear o atendimento emergencial e a assistência às vítimas. Além disso, o crescimento dos benefícios previdenciários e de outras despesas obrigatórias também impulsionou o aumento das despesas essenciais, impactando diretamente a ampliação do déficit.

52. Quanto à proporção da dívida indexada à Selic, os resultados apresentados na tabela 1 indicam que ocorreu aumento no primeiro semestre de 2024 em ambos os conceitos de dívida (DPF e DBGG). Essa mudança aumenta o risco do endividamento, cujo serviço se torna mais variável em face das oscilações na taxa básica de juros da economia, além dos efeitos na política monetária mencionados anteriormente.

53. Quanto ao percentual de títulos vencendo no curto prazo, houve um aumento no perfil de maturação da dívida para o indicador da DPF, o percentual de dívida vincenda em 12 meses

aumentou 0,57 p.p. durante o primeiro semestre de 2024. Por outro lado, na DBGG esse indicador diminuiu em 0,07 p.p. no mesmo período. Aumento nos títulos com vencimento no curto prazo sugere uma maior exposição aos riscos de rolagem da dívida e um aumento na necessidade de financiamento a curto prazo, refletindo uma piora no perfil de endividamento.

54. No período em exame, a reserva de liquidez apresentou um aumento nominal de 12,45%, passando de R\$ 982,37 bilhões, em dezembro de 2023, para R\$ 1.105 bilhões, em junho de 2024. O nível atual do índice garante o pagamento dos próximos 8,20 meses de vencimentos. Cabe destacar que os meses de julho, agosto e setembro de 2024 e janeiro de 2025 concentrarão vencimentos estimados em R\$ 933,91 bilhões.

55. Quanto ao aspecto do custo acumulado nos últimos 12 meses, observou-se um incremento no indicador da DPF. Esse cenário pode indicar pressões inflacionárias, mudanças na percepção de risco por parte dos investidores ou ajustes na política monetária que impactam diretamente o custo de captação do governo. Para a DBGG houve uma redução neste indicador.

56. Feita a análise da evolução dos indicadores para o primeiro semestre de 2024, importa avançar para a segunda parte da questão de auditoria, onde se pretende comparar os indicadores com os limites do Plano Anual de Financiamento (PAF). O PAF 2024 definiu as diretrizes essenciais para a gestão da Dívida Pública Federal (DPF) daquele ano. Dado que o PAF é específico para a DPF, apenas os indicadores relacionados a este tipo de dívida serão considerados nesta análise.

57. O tabela a seguir ilustra a posição de cada indicador em relação ao *benchmarking* previsto pelo Plano Anual de Financiamento (PAF) de 2024.

Tabela 5 – Cumprimento do PAF 2024, indicadores de composição

Indicadores DPF		Benchmarking
Composição (% da DPF)	jun/2024	% DPF
Prefixado	22,67	35
Índice de preços	29,17	35
Taxa flutuante	43,74	23
Câmbio	4,42	7
Estrutura de Vencimentos		
% vincendo em 12 meses	20,67	20
Prazo médio (anos)	4,02	5

58. Embora todos os indicadores de 2024, conforme os dados de junho de 2024, estejam situados dentro dos intervalos definidos pelo respectivo Plano Anual de Financiamento (PAF), destaca-se uma distância de alguns desses indicadores em relação aos objetivos ideais de longo prazo.

59. A maior discrepância entre os indicadores atuais e o objetivo de longo prazo é observada na proporção na dívida com taxa flutuante, ou seja, no peso dos títulos atrelados à taxa Selic. Há uma diferença de quase 20 pontos percentuais entre a porcentagem atual e a meta estabelecida para o futuro. Especificamente, enquanto a meta de longo prazo visa diminuir essa proporção para 23%, o indicador real para o ano de 2024 situou-se em 43,74%.

60. Esse desvio sinaliza um desafio, visto que a meta de reduzir a dívida flutuante para 23% é parte das diretrizes de longo prazo desde 2017. É importante destacar ainda que, antes dessa data, a meta de redução da participação da dívida flutuante era ainda mais ambiciosa, pois previa redução desse indicador para 15%. Isso evidencia que a participação em 2024 das taxas flutuantes se desviou significativamente da composição ótima da dívida que tem sido projetada pela STN.

61. Outra diferença significativa entre os indicadores atuais e as metas de longo prazo é a proporção da dívida com taxa prefixada. Em junho de 2024, essa proporção foi de 22,67% (desfavorável), enquanto a meta estabelecida é de 35%.

62. Por fim, destaca-se uma discrepância no prazo médio da dívida. Em junho de 2024, o prazo médio foi de 4,02 anos, abaixo da meta de longo prazo, que é de 5 anos.

63. A estratégia de longo prazo para a gestão da Dívida Pública Federal (DPF) envolve a utilização de modelos quantitativos para estabelecer um portfólio benchmark que otimize a relação custo-risco, considerando as demandas esperadas por diferentes tipos de títulos. Este portfólio serve como um guia para a composição ideal da dívida, oferecendo um equilíbrio entre custos e riscos, sob restrições de demanda de mercado específicas.

64. A persistente dificuldade em aproximar os valores atuais aos parâmetros ideais de gestão da dívida sugere uma relação custo-risco subótima. Isso implica que a estrutura atual da dívida pode não estar alinhada com a estratégia mais eficiente, resultando em custos potenciais mais elevados e/ou exposição a riscos maiores do que o necessário.

3.2. Trajetória da DBGG

Q2. A projeção da DBGG pelo Poder Executivo no 'Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025' destoa significativamente da dívida esperada diante do conjunto de parâmetros econômicos e fiscais disponíveis nas expectativas de mercado, nas projeções oficiais de governo e nos instrumentos de planejamento e orçamento?

65. Para responder essa pergunta, esta auditoria aplicou dados históricos e projetados à equação dinâmica da dívida, por meio da ferramenta *Public Debt Dynamics Tool*, cuja metodologia é apresentada no Apêndice II. Diversas fontes foram consultadas, como a Pesquisa Focus, o Prisma Fiscal e as séries de dados do IBGE e do Banco Central do Brasil.

66. Primeiro, foi calculado um cenário-base, que presume que o resultado primário do governo central observará o centro das metas fiscais traçadas na LDO-2025. Quanto aos demais parâmetros, esse cenário considera a mediana das principais fontes de expectativas de mercado.

67. Além do Cenário Base, foram utilizados dois cenários alternativos, conforme apresentado na Tabela 3. O 'Cenário Alternativo 1' mais pessimista, pois presume que o crescimento econômico e o resultado primário serão os previstos pelo mercado, o que equivale a assumir o não cumprimento das metas da LDO-2025. Para uma comparação internacional, será elaborado o 'Cenário Alternativo 2', com parâmetros extraídos das projeções do Fundo Monetário Internacional, publicadas no Fiscal Monitor em outubro de 2024.

68. Os dados utilizados na composição dos cenários foram os mais atuais disponíveis no período de elaboração deste relatório, tendo em vista que a utilização de informações mais recentes garante maior precisão nas análises e reflete o cenário econômico vigente no momento da elaboração.

Tabela 6 – Parâmetros utilizados nos cenários de DBGG estimados nesta auditoria

Parâmetro	Cenário Base: Primário das metas da PLDO- 2025, com demais parâmetros do mercado	Cenário Alternativo 1: Primário das metas da LDO-2024, com demais parâmetros do mercado	Cenário Alternativo 2: parâmetros extraídos do Fiscal Monitor de outubro de 2024 (FMI)
Taxa de câmbio	Câmbio mediana Focus 25/10/2024	Câmbio mediana Focus 25/10/2024	Fiscal Monitor Putting a Lid on Public Debt out/2024 (peça 7, p. 74)
Taxa de juros nominal efetiva sobre dívidas denominadas em moeda local, em percentual	Regressão com base na mediana da Selic - Focus 25/10/2024	Regressão com base na mediana da Selic - Focus 25/10/2024	

Inflação do deflator do PIB, em percentual	Deflator PIB mediana Prisma (out/2024)	Deflator PIB mediana Prisma (out/2024)
Crescimento do PIB real, em percentual	PIB mediana Focus 25/10/2024	PIB mediana Focus 25/10/2024
Resultado primário, percentual do PIB	LDO-2025 centro da meta de resultado primário	Resultado Primário - Focus 25/10/2025

69. No Cenário Base, a projeção assume um crescimento real do PIB de 3,1% para 2024, seguido por um crescimento de 1,9% em 2025 e de 2,6% nos anos subsequentes. Esses valores foram obtidos a partir do Relatório Focus, publicado em 25/10/2024. Para os cenários alternativos, utilizam-se as projeções do PIB feitas pela Secretaria de Política Econômica, no Boletim Macrofiscal de 13/03/2024, e pelo FMI, no Fiscal Monitor de outubro de 2024, que são compatíveis com as expectativas extraídas de outras fontes, como o Instituto Fiscal Independente (08/07/2024) e o IPEA (30/09/2024). Além disso, as publicações da SPE têm a vantagem de se estender por todo o período de projeção, conforme demonstrado na Figura 1.

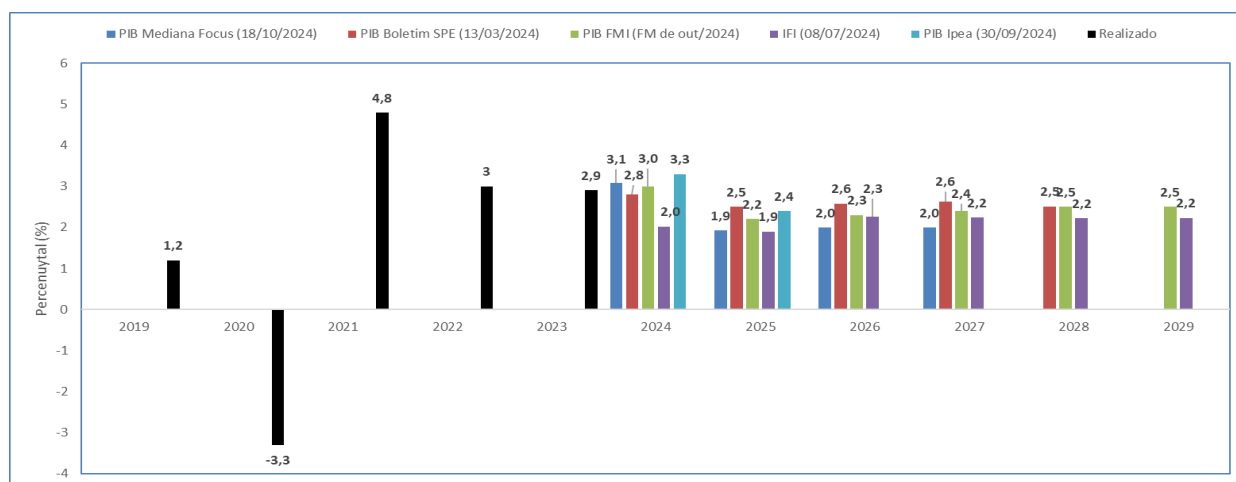


Figura 24 - Expectativas de Crescimento Real do PIB por diferentes fontes

70. O Cenário Base considera que a inflação anual, medida pelo deflator do PIB, será de 4,39% em 2024 e 4,59% em 2025, conforme projetado no Prisma Fiscal (outubro de 2024). Para os anos de 2026 e 2027, foi mantida a mesma taxa de 4,59% prevista para 2025, a fim de viabilizar os cálculos do DDT.

71. O resultado primário utilizado no cenário-base para o ano de 2024, foi o déficit já apurado pelo Bacen acumulado até junho de 2024, e para os anos seguintes o Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2025, em que é esperado déficit nulo em 2025 e superávit de 0,25% em 2026, 0,50% em 2027 e 1% em 2028.

72. Essas estimativas, como será mostrado adiante, são otimistas quando comparadas às expectativas do mercado registradas na pesquisa Focus de 25/10/2024 e no Prisma Fiscal de outubro de 2024, ambos projetando déficits primários para os anos seguintes. De forma semelhante, o Relatório de Acompanhamento Fiscal da Instituição Fiscal Independente (IFI), de julho de 2024, também considera provável que o governo registre déficit neste ano. Além disso, o Fiscal Monitor de outubro de 2024, publicado pelo FMI, reforça essa perspectiva ao prever déficits.

73. A possibilidade de déficit decorre, entre outros fatores, do status normativo atual relacionado à limitação orçamentária e financeira. Caso ocorra uma frustração significativa das receitas primárias, o governo enfrentará dificuldades para limitar as despesas primárias nos níveis necessários para atingir a meta, pois o § 18 do art. 71 da Lei nº 14.791 (LDO 2024) restringe

consideravelmente os valores passíveis de limitação de empenho e movimentação financeira. De acordo com esse dispositivo, as despesas sujeitas ao limite estabelecido pela LC 200/2023, por exemplo, devem ter crescimento real de, no mínimo, 0,6%. Já as despesas não abrangidas por essa lei complementar não podem ser objeto de limitação orçamentária e financeira. Essa mesma restrição normativa está prevista no art. 68 do PLDO-2025, aumentando a probabilidade de o governo incorrer em déficit em caso de frustração das receitas.

74. Por essas razões, parece haver coerência nas estimativas das diferentes fontes consultadas, que preveem déficit primário em 2024 e nos próximos anos.

75. Apesar das ressalvas mencionadas, o modelo de projeção da dívida no cenário-base utilizou as metas fiscais da PLDO-2025, e, para o ano de 2024, considerou-se a meta fiscal estabelecida para este ano, correspondente a um resultado fiscal zero. No entanto, em junho de 2024, o resultado fiscal apresentou um déficit de -0,53%, conforme divulgado no Boletim de Resultado do Tesouro Nacional. A premissa de cumprimento das metas tem como objetivo avaliar a capacidade do planejamento fiscal de médio prazo do governo, caso seja efetivamente cumprido, de estabilizar a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

76. O gráfico a seguir ilustra o resultado primário previsto por diferentes fontes.



Figura 25 - Resultado Primário do Governo Central conforme Pesquisa Focus (25/10/2024), Prisma Fiscal (out/2024), PLDO-2025 e FMI (out/2024)

77. A projeção do resultado primário dos entes subnacionais, que também afetam a DBGG, foi mantida em +0,52% do PIB, equivalente à média dos últimos 5 anos. Esse valor foi utilizado no modelo no campo 'outros fatores com efeito na dívida'.

78. Em relação à taxa efetiva de juros da dívida, é importante esclarecer que as diversas fontes de dados projetados se limitam à taxa Selic e não apresentam estimativas diretas sobre o custo da dívida pública. No entanto, a Selic possui alta correlação com a taxa implícita de juros da dívida, o que viabilizou a aplicação, neste trabalho, de um modelo econométrico simples, já utilizado em acompanhamento anteriores, para prever o custo da dívida com base nas projeções da taxa Selic, conforme detalhado na metodologia apresentada no Apêndice I.

79. De acordo com as previsões da pesquisa Focus de 25/10/2024, a taxa Selic deve ser de 11,75% a.a. em 2024, diminuindo para 11,25% em 2025, 9,5% em 2026 e 9% para 2027. Com base no modelo adotado neste trabalho, a Selic projetada pela Focus resultaria em um custo estimado da DBGG de 11,1% em 2024, com redução gradual até alcançar 9% em 2027. Observa-se que o cenário projetado pressupõe uma diminuição progressiva do custo da dívida, em linha com a expectativa de queda gradual da Selic pelo mercado contemporâneas à elaboração desse relatório.

80. Na Tabela 4 é apresentado um resumo dos principais dados históricos e projetados que compuseram o Cenário Base:

Tabela 7 – Principais parâmetros utilizados na projeção da DBGG – Cenário Base

Indicador	Histórico			Projeções			
	2015 - 2021	2022	2023	2024 ¹	2025	2026	2027
Dívida (DBGG em % do PIB)	74,7	71,7	74,3	77,1	79,2	79,8	80,0
Crescimento Real do PIB (em %)	-0,1	3,0	2,9	3,1	1,9	2,6	2,6
Inflação (Deflator do PIB) (%)	6,8	8,6	4,7	4,4	4,6	4,6	4,6
Crescimento Nominal do PIB (%)	6,6	11,8	7,7	7,6	6,6	7,3	7,3
Taxa de Juros Efetiva (dívida) (%)	9,5	10,7	11,3	10,9	10,3	9,3	8,9
Superávit Primário Governo Central (%)	-2,76	0,55	-2,43	0	0	0,25	0,5

¹ Para o ano de 2024, foi considerado um superávit primário de 0, conforme a meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2024

81. Considerando os parâmetros descritos anteriormente, a ferramenta DDT prevê crescimento da dívida em 5,7 pontos percentuais até 2027.

82. O aumento da dívida acumulado no período projetado (2024 a 2027) pode ser decomposto em: queda de 7,4 p.p. decorrente do crescimento do PIB, redução de 0,8 p.p. causada pelo resultado primário do governo central, aumento de 14,9 p.p. derivado da taxa real de juros, aumento de 0,9% devido à taxa de câmbio e redução de 2,1 p.p. devido ao resultado primário dos governos regionais. A soma desses impactos parciais, portanto, resulta no efeito líquido de aumento em 5,7 pontos percentuais na dívida.

83. A figura 4 busca apresentar a evolução da DBGG no período analisado, destacando os fatores que a determinaram. A linha escura mostra a variação da DBGG, em pontos percentuais, de um ano para outro. Quando a linha está acima do eixo horizontal, houve crescimento da dívida. Quando está baixo, houve redução.

84. Além do mais, o crescimento ou redução da dívida em cada ano é decomposto pelos fatores determinantes da dívida, como resultado primário (amarelo), crescimento econômico (verde), juros reais (vermelho). Nota-se, por exemplo, que a dívida em 2020 cresceu principalmente devido ao resultado primário, conforme indica a magnitude da coluna amarela naquela data.

85. No gráfico da direita, mostra-se a variação acumulada de 2024 a 2027. O traço escuro está acima do eixo horizontal, pois prevê-se um crescimento de 5,7 pontos percentuais da DBGG. Esse valor é determinado principalmente pelos juros reais, compensado apenas parcialmente pelo crescimento econômico (verde), pelo resultado primário (amarelo) e outros fatores.

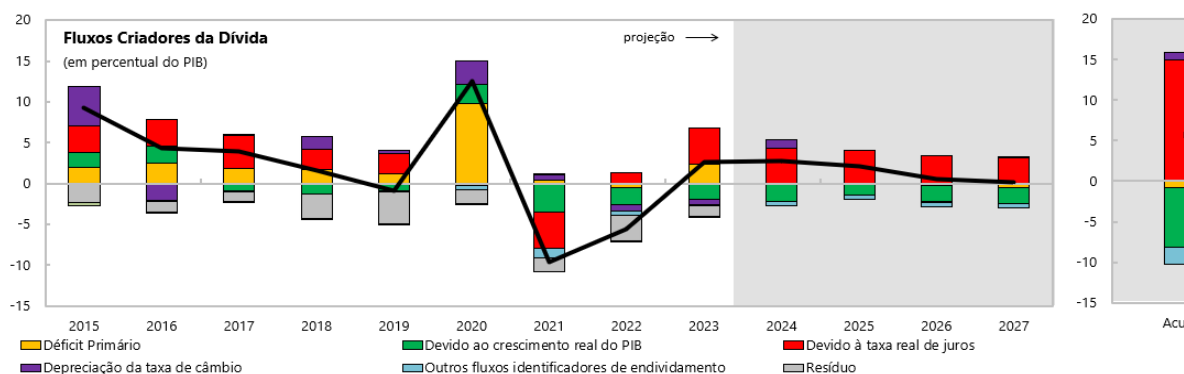


Figura 26 - Impacto dos Fatores Determinantes da DBGG – Cenário Base

86. O cenário apresentado acima, junto com os cenários alternativos, foi comparado com o cenário de referência constante do Anexo IV do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 (peça 6, p. 37). O objetivo era avaliar, conforme a questão de auditoria Q2, se a *projeção da DBGG pelo Poder Executivo no 'Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025' destoa significativamente da dívida esperada diante do conjunto de parâmetros econômicos e fiscais disponíveis nas expectativas de mercado, nas projeções oficiais de governo e nos instrumentos de planejamento e orçamento.*

87. Na figura 4 é mostrada a comparação entre os cenários projetados nesta auditoria (cor azul) e os cenários apresentados no PLDO/2025. Nota-se que, em todos os cenários, é previsto o crescimento da DBGG até 2027. Esse crescimento ocorre mesmo nos cenários em que é assumido o cumprimento das metas de resultado primário.

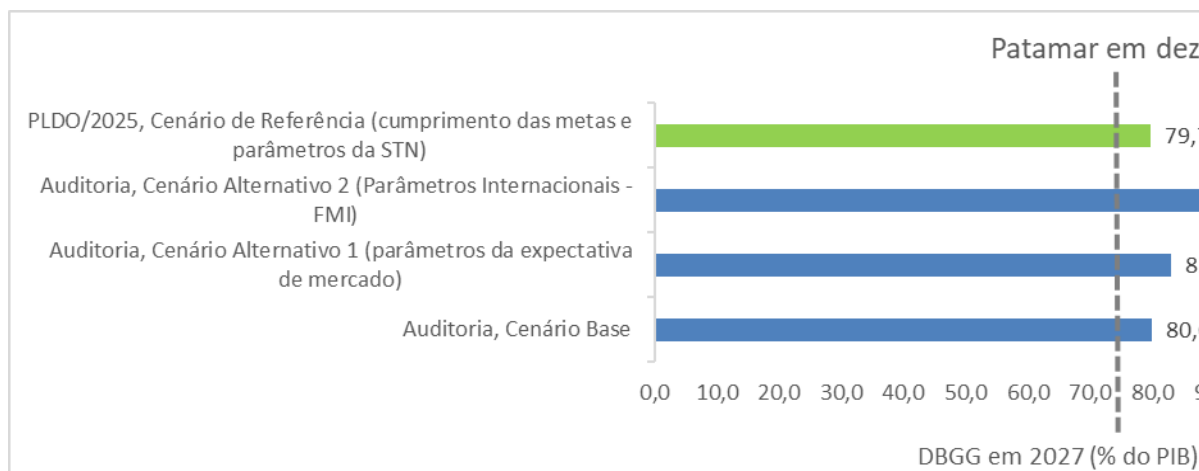


Figura 27 - Projeção da DBGG em 2027

88. A análise revela que a projeção do PLDO/2025 está 0,3% abaixo da estimada por esta auditoria. No entanto, essa diferença não indica a presença de distorções ou vieses relevantes nas estimativas da STN até 2027. A projeção do PLDO/2025 encontra-se ligeiramente abaixo do intervalo das projeções desta auditoria, que variam entre 80,0% e 82,9% do PIB.

89. Nota-se que a projeção do PLDO/2025 (79,7%) é significativamente inferior à projeção do Cenário Alternativo 2, que segue os parâmetros internacionais do FMI (96,4%). Essa discrepância se deve às diferenças metodológicas entre as duas abordagens.

90. O FMI adota uma metodologia que contabiliza toda a dívida do governo geral, incluindo títulos públicos mantidos pelo Banco Central para operações de política monetária e compromissos contingentes. Já as estatísticas fiscais calculadas pelo Banco Central do Brasil (Bacen) tendem a adotar uma abordagem mais restrita, excluindo certos passivos detidos internamente que não são considerados relevantes para as operações de política monetária.

91. O Tribunal de Contas da União (TCU) está conduzindo um processo de auditoria (TC 016.297/2024-5) para verificar se os cálculos da dívida realizados pelas autoridades brasileiras estão em conformidade com as normas internacionais de contabilidade e relatórios fiscais, buscando assegurar aderência às melhores práticas recomendadas pelo FMI e por outros organismos internacionais.

92. Cabe ressaltar que esta análise se limita às estimativas da dívida até 2027. Além disso, não foram analisados os pormenores metodológicos ou a memória de cálculo, visto que essa análise não estava no escopo da auditoria. A avaliação da projeção da STN foi feita por meio da simples comparação com as estimativas desta auditoria, que utilizou a equação dinâmica da dívida e os parâmetros econômicos e fiscais de fontes oficiais do governo e de fontes representativas das expectativas de mercado.

3.3 Análise da sustentabilidade da dívida de acordo com o *Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries (DSA-MAC)*

Q3. Quais fatores impactam a DBGG/PIB no exercício 2024 de acordo com a *Debt Sustainability Analysis – DAS*?

93. Para outro exame objetivo da sustentabilidade da dívida pública utilizou-se a estrutura de análise de sustentabilidade da dívida concebida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) denominada *Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries (DSA-MAC)*.

94. Dentro deste contexto de análise, foi empregado o conceito doméstico – não a definição internacional - de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em percentual do PIB. Este indicador abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. Os débitos são considerados pelos valores brutos, sendo as obrigações vinculadas à área externa convertidas para reais pela taxa de câmbio de final de período (compra).

95. Assim, utilizando a metodologia do DSA, que adota um referencial de 70% da dívida/PIB como risco de sustentabilidade para economias emergentes como o Brasil, avaliamos que o risco de sustentabilidade da dívida brasileira moderado, apesar dos níveis atuais de dívida se encontrarem acima deste parâmetro.

96. Cabe destacar, que diversos fatores contribuem para mitigar os riscos de refinanciamento e a volatilidade macroeconômica da dívida pública. Entre eles, ressalta-se a ampla base de investidores domésticos, que representa 89,8% dos detentores dos títulos da Dívida Pública Federal (DPF). Além disso, a exposição à dívida em moeda estrangeira é limitada, correspondendo a apenas 12,6% da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Outro fator relevante é a reserva de liquidez, que, em junho de 2024, alcançou um montante equivalente a 9,58% do PIB, garantindo cobertura para o pagamento dos vencimentos previstos para os próximos 8,2 meses.

97. Entretanto, é importante ressaltar que a avaliação da sustentabilidade da dívida envolve julgamentos probabilísticos sobre a trajetória da dívida e as condições macroeconômicas futuras, devendo sempre ser contextualizada às particularidades do país. Assim, a utilização do DSA não deve ser feita de forma mecânica ou inflexível, mas sim considerando as circunstâncias específicas e características econômicas do Brasil.

98. Na projeção do cenário que avalia o risco de sustentabilidade da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) foram utilizados dados oficiais do governo. Para as projeções referentes a 2024, as principais fontes foram as estatísticas fiscais divulgadas pelo Banco Central (Bacen) e o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 4º bimestre de 2024, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

99. Nos anos de 2025 a 2028, manteve-se como referência o Relatório de Projeções Fiscais - 2023 - 2º Semestre, último publicado pela STN, e as projeções também se basearam no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO-2025). Para 2029, foi adotada como meta de resultado fiscal a prevista para 2028, correspondente a 1% do PIB.

Cenário Base

100. O estoque da DBGG alcançou 74,3% do PIB em 2023, um aumento de 2,6 pontos percentuais em relação a 2022. As necessidades brutas de financiamento, por sua vez, aumentaram de 5,2 pontos percentuais.

101. Até junho deste ano, os resultados apontam um aumento na (DBGG), passando de 74,3% do PIB em 2023 para 78,6% do PIB em 2024, o que reflete a continuidade da tendência de crescimento observada nos anos anteriores. Em relação à necessidade de financiamento bruto, projeta-se um aumento de 0,1 ponto percentual em 2024 em comparação a 2023, o que sugere uma estabilização gradual das necessidades de financiamento do governo.

102. As projeções assumem um crescimento real do PIB de 2,5% para 2024 e 2025. O crescimento médio projetado até 2029 é de 2,5%. A taxa de juros efetiva alcançou o índice de 11,3% em 2023, uma média de 9,0% em 2024-26, e de 7,1% em 2027-29. A inflação (medida pelo deflator do PIB) diminuiu para 4,7% em 2023, com uma média de 3,8% para o período projetado.

Tabela 8 – Indicadores da Dívida, Econômicos e de Mercado (DSA)

Indicador	Histórico			Projeções					
	2013 2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Dívida (DBGG em % do PIB)	70,1	71,7	74,3	78,6	79,9	79,5	80,1	80,3	80,5
Necessidade de Financiamento Bruta (% do PIB)	6,8	2,9	8,1	8,2	6,2	4,4	5,3	5,0	4,8
Crescimento Real do PIB (em %)	0,1	3,0	2,9	2,5	2,5	2,4	2,6	2,4	2,5
Inflação (Deflator do PIB) (%)	7,2	8,6	4,7	3,5	4,1	4,2	3,7	3,9	3,7
Crescimento Nominal do PIB (%)	7,3	11,8	7,7	6,1	6,7	6,6	6,4	6,4	6,3
Taxa de Juros Efetiva (dívida) (%) ¹	9,9	10,7	11,3	11,0	8,4	7,5	7,4	7,1	6,8

1/ Definido como a razão entre o total dos juros nominais apurados pelo princípio da competência e o estoque da dívida (excluídas as garantias) ao final do ano anterior.

Fonte:

- Para previsão de PIB e deflator: Relatório de Projeções Fiscais da STN.

- Para histórico de PIB e deflator: estatísticas fiscais do Bacen.

- Para demais informações: sítio eletrônico estatísticas fiscais publicadas pelo Bacen, Relatório de Projeções Fiscais da STN.

- Prima Fiscal.

103. Comparando a nova projeção com aquela realizada no acompanhamento da dívida referente ao exercício de 2023 (TC 040.054/2023-3), observa-se uma variação nos resultados. Na previsão inicial, baseada nas premissas fiscais da LDO/2024, a DBGG para 2024 foi estimada em 77,2% do PIB. No entanto, a nova análise, que considera os déficits acumulados até junho de 2024 e as metas revisadas do PLDO/2015, ajustou essa projeção para 78,6% do PIB, representando um aumento de 1,4 pontos percentuais. Essa diferença evidencia o impacto das mudanças nas metas fiscais e nos déficits realizados, bem como das novas projeções de mercado, alterando a trajetória esperada da dívida pública para os anos seguintes.

104. A figura 6 ilustra a comparação entre a previsão inicial e a previsão atualizada da trajetória da dívida pública até 2029. A projeção atualizada indica uma tendência de crescimento mais acentuada ao longo dos anos, atingindo 80,56% do PIB em 2029, enquanto a previsão inicial sugere uma estabilização em torno de 78,7% do PIB a partir de 2026. A divergência nas trajetórias reforça o impacto das novas metas fiscais e dos déficits acumulados até junho de 2024 na evolução esperada da dívida pública.

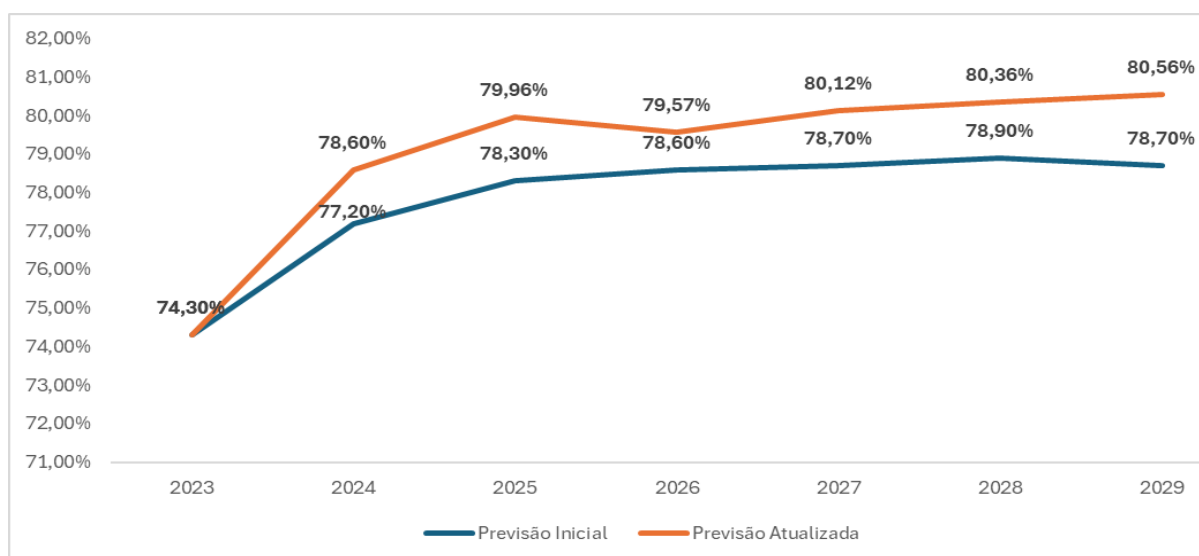


Figura 28 – Comparação das Projeções do DSA

105.A Tabela 6 mostra os fatores responsáveis pela dinâmica da dívida, em que se destacam o resultado primário e o diferencial entre as taxas de juros e de crescimento da economia. Em 2023, o aumento em 2,7 pontos percentuais da dívida bruta em relação ao PIB é explicado, sobretudo, pela queda em 0,6 p.p. do resultado primário e pela redução de 2,4 p.p. causada pelo diferencial entre juros e crescimento do PIB.

106.Com relação à dinâmica da dívida para 2024, é esperada aumento de 4,2 pontos percentuais na DBGG em relação ao PIB. Na decomposição dessa variação, percebe-se um déficit fiscal de 0,5 p.p e o aumento de 2,1 p.p. causada pelo diferencial entre taxa de juros e de crescimento do PIB.

107.No acumulado do período projetado, observa-se uma elevação de 6,1% na dívida bruta, decomposta em: queda de 11,0 p.p. decorrente do crescimento real do PIB, queda de 2,2 p.p. causado pelo resultado primário positivo e aumento de 18,1 p.p. resultante da taxa real de juros.

Tabela 9 – Contribuição para Variação da Dívida (DSA)

Decomposição da variação na DBGG	Ocorrido			Projetado						Acum. 2024- 2029
	2013- 2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	
Variação na DBGG	2,6	-5,6	2,7	4,2	1,3	-0,4	0,5	0,3	0,2	6,1
Fluxos de endividamento identificados	3,8	-6,3	2,1	4,2	1,3	0,6	0,2	-0,4	-0,5	5,4
Déficit Primário ¹	0,7	-4,4	0,6	0,5	0,00	-0,25	-0,50	-1,0	-1,0	-2,2
Dinâmica Automática da Dívida ²	2,6	-1,5	1,8	3,7	1,3	0,8	0,7	0,6	0,5	7,7
Diferencial entre taxa real de juros e PIB	1,4	-0,9	2,4	3,4	1,3	0,8	0,7	0,6	0,5	7,0
Devido à taxa real de juros ³	1,5	1,2	4,3	5,1	3,1	2,4	2,7	2,4	2,3	18,1
Devido ao crescimento real do PIB	-0,1	-2,1	-1,9	-1,8	-1,8	-1,8	-2,0	-1,8	-1,9	-11,00
Depreciação da taxa de câmbio ⁴	1,1	-0,6	-0,6	0,3	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,6
Outros fluxos identificadores de endividamento	0,5	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resíduo	-1,1	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1/ Foram incluídos os resultados fiscais dos estados e municípios

2/ Obtido a partir do produto de $[(r-\pi(1+g)-g+ae(1+r))/(1+g+\pi+g\pi)]$ pela taxa de endividamento do período anterior, sendo r - taxa de juros, π - taxa de crescimento do deflator do PIB; g - taxa real de crescimento do PIB; variável 'a' - fração da dívida em moeda estrangeira; e variável 'e' - depreciação nominal da taxa de câmbio (medida pelo crescimento do dólar norte-americano em moeda local).

3/ A contribuição da taxa nominal de juros é obtida a partir do numerador na Nota 2/ como ' $r-\pi(1+g)$ ' e a contribuição do crescimento real como ' $-g$ '.

4/ A contribuição da taxa de câmbio é obtida a partir do numerador da Nota 2/ ' $ae(1+r)$ '

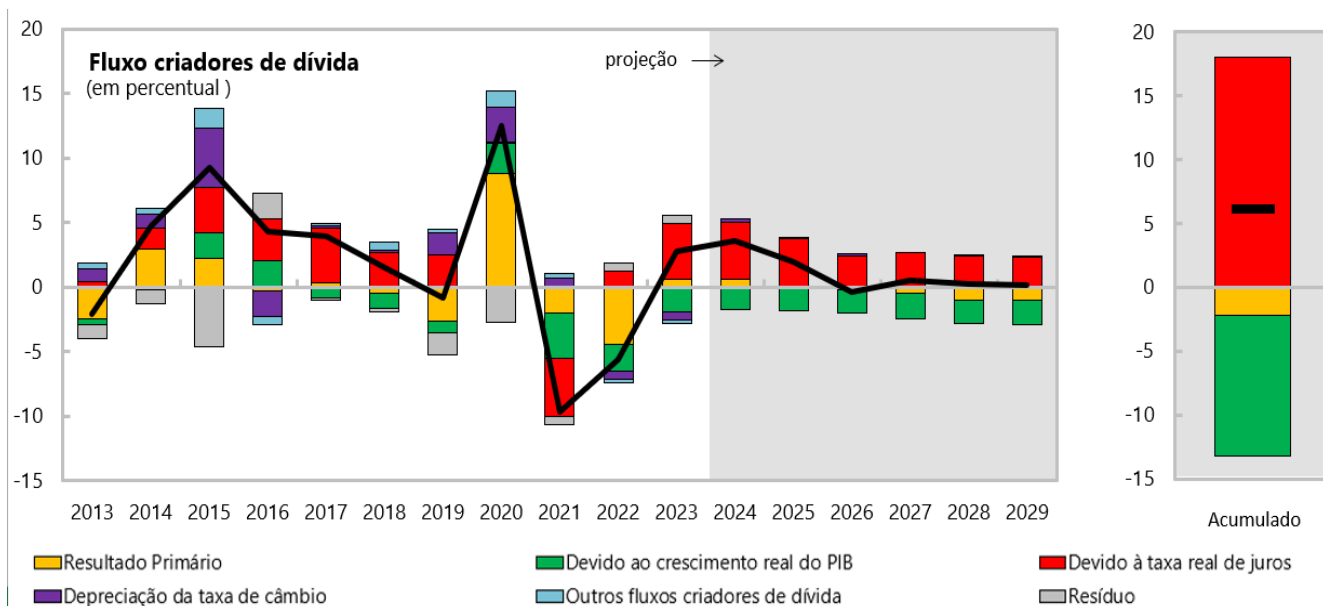


Figura 29 – Impacto dos Fatores Determinantes DBGG (DSA)

108. Ao comparar as projeções para os anos de 2024 a 2027 entre o DDT e o DSA, observa-se uma diferença nos principais indicadores econômicos e de dívida. No que se refere ao principal indicador de dívida, a DBGG como percentual do PIB, o DSA, que estende suas projeções até 2029, apresenta valores maiores em comparação com o DDT. Por exemplo, para 2024, a DSA projeta uma DBGG de 78,6% do PIB, enquanto o DDT prevê 77,1%. Nos anos seguintes, as projeções para o nível da dívida convergem gradualmente.

109. As diferenças metodológicas entre a DSA e o DDT explicam parte dessas variações. A DSA adota uma abordagem mais abrangente e de longo prazo, considerando choques econômicos e fiscais potenciais e realizando projeções até 2029. Em contraste, o DDT utiliza um horizonte de projeção mais curto e se concentra em capturar a dinâmica da dívida no curto prazo, com foco em variáveis macroeconômicas mais imediatas e no impacto de mudanças na trajetória da dívida em prazos menores. Essas distinções metodológicas resultam em diferenças nos resultados, especialmente nos anos iniciais das projeções, onde a DSA tende a apresentar estimativas mais conservadoras.

3.4. Exposição fiscal relativa a precatórios

Q4. Como o governo federal está monitorando e gerenciando os riscos fiscais relacionados aos precatórios após a eliminação dos estoques acumulados pela EC 114/2021, e quais medidas estão sendo adotadas para mitigar o impacto futuro dessas demandas judiciais nas contas públicas?

110. A exposição fiscal relacionada aos precatórios refere-se ao impacto que as dívidas judiciais impostas à administração pública exercem sobre as finanças do governo. Os precatórios, resultantes de decisões judiciais definitivas contra a União, estados e municípios, representam uma despesa obrigatória que deve ser incluída nos orçamentos públicos. O aumento contínuo do estoque de precatórios, a necessidade de alocação de recursos para seu pagamento, e as possíveis correções monetárias e juros de mora associados, podem ampliar o passivo do setor público, pressionando o déficit fiscal e a dívida pública no longo prazo. Essa exposição torna-se relevante em contextos de restrições orçamentárias, como as determinadas pelo arcabouço fiscal, exigindo do governo estratégias para administrar essas obrigações sem comprometer a sustentabilidade das contas públicas.

111. Em relação ao impacto dos precatórios no endividamento público, os saldos de precatórios a pagar não são incluídos nos principais conceitos de dívida adotados no Brasil, como a DPF (Dívida Pública Federal), a DBGG (Dívida Bruta do Governo Geral) ou a DLSP (Dívida Líquida do Setor

Público). Assim, os indicadores de dívida só são afetados pelos precatórios acumulados no momento do pagamento dessas obrigações.

112.No caso da DPF, por exemplo, o impacto só ocorreria quando os precatórios fossem quitados, e apenas se o pagamento fosse feito por meio da emissão de títulos públicos. Para a DBGG, o efeito se daria no pagamento, seja por emissão de títulos pelo Tesouro, seja pelo uso de recursos acumulados em caixa, o que demandaria operações compromissadas para ajustar a liquidez. Da mesma forma, a DLSP aumentaria no momento do pagamento devido à redução dos haveres financeiros do setor público, refletindo a diminuição do saldo de caixa.

113.A Emenda Constitucional 114/2021 trouxe mudanças substanciais no regime de pagamento de precatórios, criando uma exposição fiscal diretamente relacionada ao acúmulo dessas dívidas não quitadas. Ao impor um limite anual para o pagamento de precatórios pela União, a emenda permitiu que parte dessas obrigações fosse postergada para os exercícios seguintes, resultando em um estoque crescente de débitos judiciais pendentes.

114.Esse acúmulo provocaria pressões sobre as finanças públicas a longo prazo e comprometeria a previsibilidade orçamentária, pois o pagamento passaria a depender da disponibilidade de recursos dentro dos limites fiscais estabelecidos. Embora tenha aliviado o impacto fiscal imediato, a postergação dos precatórios criaria incertezas quanto à sua quitação futura, ampliando o risco fiscal e dificultando a gestão do passivo público.

115.A referida Emenda estabeleceu um limite para a alocação e pagamento de precatórios, conforme definido no art. 107-A do ADCT, com vigência prevista até o término de 2026. Esse limite para o pagamento dos precatórios criou uma exposição fiscal relacionada ao acúmulo de obrigações não quitadas que deveriam ser integralmente honradas em 2027.

116.No acompanhamento da dívida referente ao primeiro semestre de 2023 (TC 021.723/2023-0), a equipe de auditoria projetou o potencial saldo devedor acumulado até 2027 sob diferentes cenários. Essas projeções indicaram que o montante poderia variar entre R\$ 251,4 bilhões e R\$ 312,4 bilhões, dependendo das condições econômicas e do ritmo de crescimento dos precatórios. A auditoria também analisou a trajetória provável da dívida pública, considerando diversos fatores econômicos e fiscais, incluindo a exposição fiscal relativa aos precatórios que deveriam ser quitados em 2027. A análise apontou que a dívida pública poderia crescer 11,2 pontos percentuais entre 2022 e 2027, em decorrência dos precatórios.

117.Ao longo do acompanhamento da dívida no segundo semestre de 2023, situação ganhou um novo contorno, quando ocorreu o julgamento com resolução de mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nº 7047 e nº 7064. O julgado concluiu pela procedência parcial das ADIs, determinando, entre outros pontos, a declaração da inconstitucionalidade do limite ao pagamento de precatórios instituído pelo art. 107-A do ADCT.

118.Além disso, o STF autorizou a abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos em anos anteriores, cujo pagamento tivesse sofrido postergação devido ao limite do art. 107-A do ADCT. Por se tratar de crédito extraordinário, o pagamento dos precatórios acumulados não sofreu o limite do Regime Fiscal Sustentável, trazido pela Lei Complementar 200/2023. Além do mais, a decisão do STF permitiu expressamente que o pagamento de precatórios, quando excedente ao subteto da Emenda Constitucional 114/2021, não onerasse o cumprimento das metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias até 2026.

119.O regime de limites ao pagamento de precatório resultou no saldo acumulado de R\$ 60,2 bilhões até dezembro de 2023, já incluindo a atualização monetária prevista pela legislação aplicável. Além dessa parcela, a decisão do STF se estendeu ao saldo de precatório expedido para pagamento em 2024 que não foi incluído no PLOA 2024 em razão do mesmo limite. Essa segunda parcela, referente a precatórios não incluídos no orçamento de 2024, representava um saldo a pagar de R\$ 32,2 bilhões. Portanto, a decisão do STF permitiu o pagamento do valor total de R\$ 92,4 bilhões ao final de 2023, sem que essa transação prejudicasse o cumprimento de qualquer regra fiscal.

120. Mesmo com a antecipação de R\$ 32,3 bilhões no final de 2023, ainda restavam R\$ 30,1 bilhões referentes ao acúmulo de precatórios introduzido pela EC 114/2021, previstos no orçamento de 2024. Com essa antecipação, os passivos relacionados aos precatórios estabelecidos pela Emenda Constitucional 114/2021 foram finalizados.

121. Diante das informações apresentadas, concluiu-se que a exposição fiscal devido ao estoque de precatórios pendentes foi eliminada. O estoque foi quitado e, com a remoção do limite para pagamentos, a acumulação futura de precatórios não poderá ocorrer. Além disso, em termos de transparência, deixa de existir um passivo ‘oculto’ que cresce sem reflexo imediato nas estatísticas da dívida pública. O impacto das obrigações nos indicadores de dívida, que seria adiado por anos, volta a ocorrer de modo contínuo por meio dos desembolsos anuais do ciclo orçamentário.

122. Apesar da quitação dos estoques acumulados relacionados às obrigações anteriores, ainda persistem riscos fiscais associados aos precatórios. Esses riscos são considerados passivos contingentes e estão previstos no anexo de riscos fiscais, uma vez que dependem de eventos futuros e incertos, como decisões judiciais pendentes ou novas demandas contra a União. Esses passivos são classificados em três categorias: risco provável, possível ou remoto, de acordo com a probabilidade de perda e o estágio do processo judicial.

123. As demandas judiciais de risco possível, cuja probabilidade é maior de afetar as contas públicas se reduziram de R\$ 2.586,1 bilhões em 2023 para R\$ 2.250,9 bilhões, em 30/06/2024, o que corresponde a uma queda de 13,0%. Em relação às demandas judiciais de risco provável, o valor passou de R\$ 1.015,7 bilhões em 2023 para R\$ 1.055,1 bilhões, aumento de 3,9%. Por sua vez, as demandas de natureza tributária aumentaram sua participação no total das demandas judiciais, correspondendo a 31,6% do risco possível, ante 28,2% em 2023, e a 31,1% do risco provável, ante 26,8% em 2023.

124. As despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentam comportamento crescente, sendo que, em 2023, ocorreu um ápice de pagamentos, no montante de R\$ 151,9 bilhões (7,1% da despesa primária total do ano), resultado dos efeitos da inconstitucionalidade do regime de precatórios trazido pelas ECs nºs 113 e 114/2021, como descrito acima. Por sua vez, os pagamentos totais com demandas judiciais, em 2024 (posição junho/2024), representam 3,0% das despesas primárias totais.

125. Para mitigar o impacto futuro das demandas judiciais nas contas públicas, foi criado, pelo Decreto 11.379/2023, o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU). O objetivo do conselho é aprimorar as atividades relacionadas aos processos judiciais, buscando garantir maior previsibilidade na gestão fiscal e, assim, reduzir o impacto de decisões judiciais adversas sobre o orçamento público.

126. Cabe destacar, que o risco apresentado acima é o risco típico de qualquer despesa primária obrigatória que cresce acima das receitas, diferindo substancialmente da exposição fiscal que existia durante a vigência do limite da EC 114, de 16/12/2021. Portanto, a materialização do risco envolve simplesmente a pressão nas contas de resultado primário, com impacto direto na dívida pública apurada ao final de cada ano.

3.5. Exposição Fiscal relativa à dívida contratual de Estados, Municípios e Distrito Federal

Q5. Como a evolução dos haveres financeiros da União, dos ajustes para perdas e das provisões para honra de garantias em relação a Estados, Municípios e Distrito Federal no 1º semestre de 2024 afetou a exposição fiscal da União?

127. A exposição fiscal da União aos riscos associados à inadimplência de Estados, Municípios e Distrito Federal, tanto como credora direta quanto como garantidora de obrigações, é significativa devido aos altos valores das operações de crédito contratadas.

128. Inicialmente, a análise enfoca os haveres financeiros da União decorrentes de programas de financiamento e refinanciamento de dívidas com Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo

suas administrações indiretas. Esses créditos são monitorados e controlados pelo Ministério da Fazenda, por meio da COAFI/STN.

129. Tais haveres constam no Balanço Patrimonial acompanhados de uma conta redutora denominada de Ajuste para Perdas. A retificação reflete a possibilidade de que parte dos valores do ativo possa não se realizar, fornecendo uma medida útil para a análise do risco fiscal.

130. O ajuste para perdas é calculado por meio do Modelo de Ajuste de Perdas junto a Haveres de Estados e Municípios (MAPHEM), que dá tratamento diferenciado com base na situação do contrato. Nesse modelo, os contratos são divididos entre contratos adimplentes, contratos integrantes do Regime de Recuperação Fiscal e contratos vinculados a pendências jurídicas. Cada grupo é avaliado de acordo com diversos fatores, como a nota Capag do mutuário e a avaliação de risco da Advocacia Geral da União (AGU) para os contratos afetados por ações judiciais.

131. Comparando os dados das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Ministério da Fazenda no primeiro semestre de 2024, observa-se um aumento dos haveres financeiros da União em relação aos Estados e Municípios, que passaram de R\$ 757,9 bilhões em dezembro de 2023 para R\$ 777,9 bilhões em junho de 2024, representando um crescimento de 2,64%. Paralelamente, o ajuste para perdas subiu de R\$ 138,6 bilhões para R\$ 143,3 bilhões no mesmo período, acompanhando o aumento do saldo dos haveres financeiros, sem apresentar variações atípicas.

132. Em conclusão, o aumento do ajuste para perdas nos haveres financeiros da União em relação a Estados e Municípios sinaliza uma elevação da exposição fiscal no segundo semestre de 2024, refletindo a mesma tendência observada no exercício de 2023. Essa trajetória requer atenção e a adoção de medidas mitigadoras para proteger as finanças públicas e garantir a sustentabilidade fiscal da União diante dos riscos de inadimplência por parte dos entes federativos.

133. Além dos créditos diretos, a União também enfrenta riscos fiscais como garantidora de dívidas dos demais entes federativos. Essas garantias requerem a constituição de provisões para cobrir potenciais saídas de recursos em função de honras de avais.

134. Os valores provisionados para honra de garantias mostraram um aumento de R\$ 65,5 bilhões em dezembro de 2023 para R\$ 68,6 bilhões no primeiro semestre de 2024. Este crescimento na provisão, foi devido principalmente à desvalorização do real frente ao dólar ocorrida no primeiro semestre de 2024.

135. Com efeito, o saldo devedor das garantias às operações de crédito, apresentado no Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas do 1º quadrimestre de 2024 caiu de R\$ 269,3 bilhões ao final de 2023 para R\$ 282,1 bilhões no primeiro quadrimestre de 2024. Esse acréscimo ocorreu devido a novos desembolsos em contratos já existentes, a contratação de novas operações de crédito, e a indexação do saldo devedor, especialmente em operações internas. Além disso, a variação das taxas de câmbio impacta diretamente o saldo devedor das garantias externas, fazendo com que o valor total do endividamento garantido aumente.

136. A tabela a seguir apresenta um resumo das conclusões acerca da exposição fiscal relacionada a dívidas de Estados, Municípios e Distrito Federal:

Tabela 10 – Resumo da análise sobre as exposições fiscais relativas ao relacionamento financeiro da União com outros entes

Aspecto Analisado	2023	1º semestre 2024	Resumo da análise
Haveres financeiros da União	R\$ 757,9 bilhões	R\$ 777,9 bilhões	Aumento de 2,64%, indicando um crescimento nos valores devidos por Estados e Municípios.
Ajuste para perdas	R\$ 138,6 bilhões	R\$ 143,3 bilhões	Aumento refletindo um agravamento da exposição fiscal da União devido ao risco de inadimplência.
Provisões para honra de garantias	R\$ 65,6 bilhões	R\$ 68,6 bilhões	Aumento devido, principalmente, a variações cambiais.
Saldo devedor das garantias às operações de crédito	R\$ 269,3 bilhões	R\$ 282,1 bilhões	Aumento devido a novos desembolsos em contratos já existentes, contratação de novas operações e variação na taxa de câmbio.
Exposição fiscal da União (Visão geral)	Agravamento		Aumento do ajuste para perdas em haveres financeiros indica piora na exposição fiscal em 2024, mantendo a tendência do ano anterior.

3.6. Exposição Fiscal relativa à previdência

Q6. A exposição fiscal relacionada ao RGPS, ao RPPS da União e aos RPPS dos demais entes federativos aumentou no 1º semestre de 2024?

137.Segundo o Anexo de Metas Fiscais que acompanhou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, considerada como a diferença entre a receita previdenciária e a despesa previdenciária, equivale a 2,32% do PIB em 2024. Esse indicador sobe para 3,86% do PIB até 2050. A apuração mostra que, embora o regime geral tenha sofrido reformas, ainda há um significativo desafio fiscal na cobertura dos futuros benefícios previdenciários.

138.Quanto ao resultado previdenciário do Regime Próprio da Previdência Social da União, calculado com reposição e mensurado como percentual do PIB, as estimativas indicam queda nos anos seguintes. O Anexo de Metas Fiscais indica um resultado deficitário de 0,80% do PIB, que cai para 0,41% em 2050. Essa evolução decorre dos efeitos fiscais favoráveis de uma série de alterações legislativas pretéritas. A Emenda Constitucional 41, de 19/12/2003, por exemplo, extinguiu a paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos, instituiu a contribuição de aposentados e pensionistas, e previu a criação de regime de previdência complementar para os servidores públicos. Posteriormente, a Lei 12.618 de 30/4/2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais. Mais recentemente, a Emenda Constitucional 103, de 12/11/2019, trouxe novos ajustes visando sanar a situação previdenciária do RPPS, como a extensão da idade mínima para aposentadoria voluntária e adoção de alíquotas progressivas na contribuição.

139.Quanto ao pagamento feito aos militares inativos da União, o Poder Executivo tem monitorado o déficit das pensões, que são parcialmente financiadas por uma contribuição específica cobrada dos militares. De acordo com os dados apresentados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025, o déficit projetado para as pensões de militares em 2024 corresponde a 0,15% do PIB estimado para o mesmo ano. Esse déficit vem diminuindo gradativamente em relação ao PIB desde 2019, quando representava 0,27%, e está projetado para alcançar 0,07% do PIB em 2050.

140.Por fim, é importante destacar um risco fiscal decorrente da recente alteração na alíquota patronal previdenciária paga pelos municípios. A maioria dos municípios não estabeleceu regimes próprios de previdência, mantendo seus servidores no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Dessa forma, além de recolherem a contribuição dos servidores, os municípios também contribuem com a alíquota patronal de 20% em favor do RGPS.



141.O risco fiscal relacionado à alteração das alíquotas patronais previdenciárias dos municípios envolve a reoneração gradual da folha de pagamento, conforme estabelecido pela Lei nº 14.973/2024. Essa transição afeta, sobretudo, os municípios com até 156.200 habitantes, com alíquotas progressivas que variam de 8% até o final de 2024, passando para 12% em 2025, 16% em 2026, e retorna aos 20% em 2027.

142.A implementação gradual dessa medida busca minimizar os impactos financeiros imediatos sobre os orçamentos municipais. Entretanto, o aumento das alíquotas ao longo do tempo pode gerar pressões fiscais. Para mitigar esses efeitos, a lei introduziu uma série de medidas compensatórias, como a atualização do valor de imóveis, tributação sobre a diferença apurada, o aumento temporário das alíquotas de PIS e COFINS sobre importações, e a regularização cambial e tributária de ativos no exterior. Essas medidas são essenciais para reduzir os impactos financeiros da reoneração, permitindo que os municípios alcancem gradualmente o patamar de 20% nas alíquotas patronais até 2027, sem comprometer seu equilíbrio fiscal.

Tabela 11 – Resumo da análise sobre as exposições fiscais de natureza previdenciária

Tipo de Regime	Resumo da análise
Regime Geral de Previdência Social	A necessidade de financiamento do RGPS é projetada para aumentar de 2,32% do PIB em 2024 para 3,86% em 2050, indicando desafios fiscais significativos apesar das reformas previdenciárias.
Regime Próprio de Previdência Social da União	As reformas legislativas, incluindo a EC 41/2003, a EC 103/2019 e a Lei 12.618/2012, contribuíram para a situação atual, em que se prevê diminuição, ainda que lenta, do déficit previdenciário do RPPS da União de 0,80% do PIB para 0,41% até 2050.
Pensões militares	O déficit das pensões militares está diminuindo, projetado em 0,15% do PIB para 2024, graças a uma contribuição específica cobrada dos militares, com redução para 0,07% do PIB para 2050. Cabe ressaltar que, embora haja acompanhamento das receitas e despesas das pensões militares, o pagamento da remuneração de inativos não é considerado um regime previdenciário pelo Poder Executivo, por não existir um Plano de Custeio paralelo ao Plano de Benefícios.
Alteração na alíquota patronal previdenciária paga por municípios	O risco fiscal relacionado à alteração das alíquotas patronais previdenciárias dos municípios surge da reoneração gradual da folha de pagamento, conforme a Lei nº 14.973/2024. A maioria dos municípios, sem regimes próprios de previdência, contribui com 20% ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A lei prevê alíquotas progressivas para municípios com até 156.200 habitantes, começando em 8% em 2024 e chegando novamente a 20% em 2027. A transição visa minimizar impactos imediatos nos orçamentos municipais, mas o aumento progressivo pode gerar pressões fiscais. Para mitigar esses efeitos, a lei inclui medidas compensatórias, como a atualização do valor de imóveis, aumento temporário do PIS e COFINS sobre importações, e a regularização de ativos no exterior, visando garantir o equilíbrio fiscal durante a transição.

3.7. Execução orçamentária e financeira da dívida pública federal

Q7. Como a execução orçamentária e financeira decorrente das operações da dívida pública federal evoluiu até junho de 2024 em relação aos dados históricos, bem como as origens e as destinações dos recursos oriundos do endividamento federal?

143.O presente tópico tem o objetivo de apresentar a execução do orçamento das receitas e despesas relacionadas à dívida pública até junho de 2024.

144.As receitas obtidas por meio do endividamento público originam-se da emissão de títulos públicos, classificadas nas fontes de recursos 443 e 444. Apesar de as duas fontes receberem recursos da emissão de títulos, as receitas classificadas como fonte 443 são vinculadas exclusivamente ao refinanciamento da dívida mobiliária federal. Já a fonte 444, além de ser

utilizada para o pagamento de dívida, pode ter seus recursos destinados à cobertura de déficits explícitos do orçamento, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei 10.179/2001.

145. Até junho de 2024, foram realizados 36,45% da arrecadação prevista para as receitas de endividamento, conforme demonstrado na Tabela 9. Embora o montante realizado esteja abaixo do esperado, a regularidade nas emissões ao longo do exercício, conforme apresentado no Relatório Mensal da Dívida, indica a possibilidade de as receitas convergirem para o orçamento previsto até o final do ano.

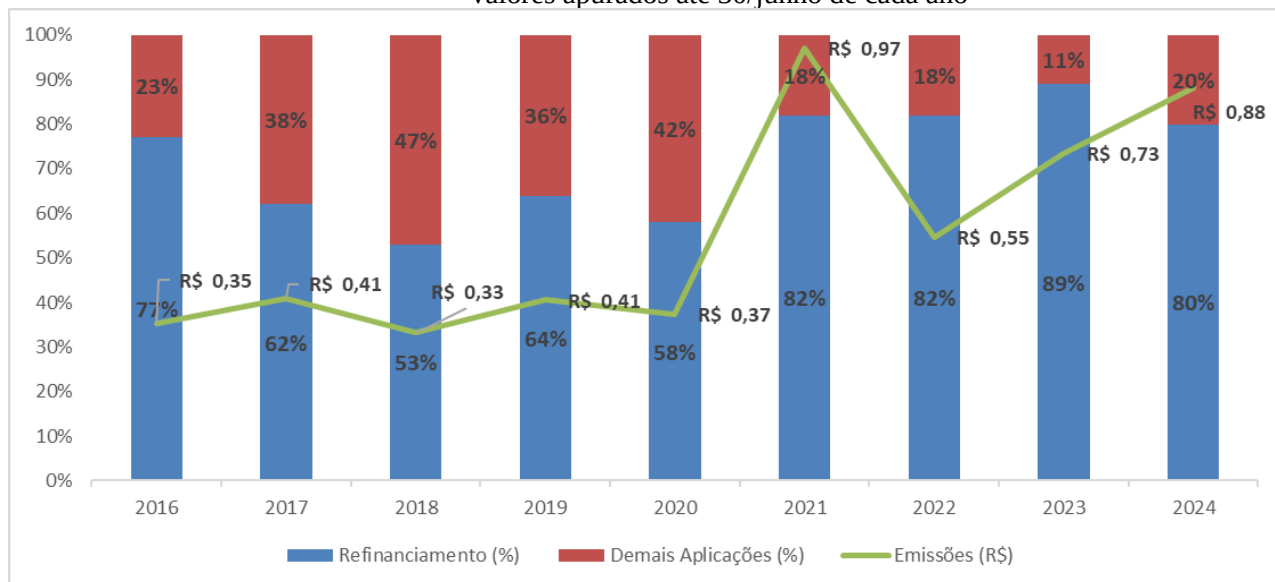
Tabela 12 - Arrecadação das receitas de endividamento até junho de 2024

Em bilhões R\$				
Cod. Fonte	Fonte - Nome	Prev. Atualizada	Receita realizada	%
443	Refinanciamento da Dívida Pública Federal	1.746,60	711,64	40,44
444	Demais Aplicações Autorizadas para Recursos Oriundos de Títulos do Tesouro Nacional	687,03	175,61	25,56
Total		2.433,63	887,251	36,45

Fonte: elaboração pela equipe de auditoria com base em dados extraídos do Tesouro Gerencial, consultados em 15/10/2024.

146. O gráfico seguinte ilustra essa dinâmica de alocação das receitas de emissão de títulos nas respectivas fontes de recursos desde 2016, com valores apurados até 30 de junho de 2024 de cada ano:

Gráfico 6 - Distribuição por fonte e trajetória das receitas de emissão de títulos públicos, valores apurados até 30/junho de cada ano



Fonte:

-Elaboração pela equipe de auditoria com base em dados históricos até junho de 2024 do Tesouro Gerencial, consultados dia 15/10/2024.

-Em 2023, as fontes 144 e 143 tornaram-se 1444 e 1443, respectivamente, após alterações na classificação orçamentária.

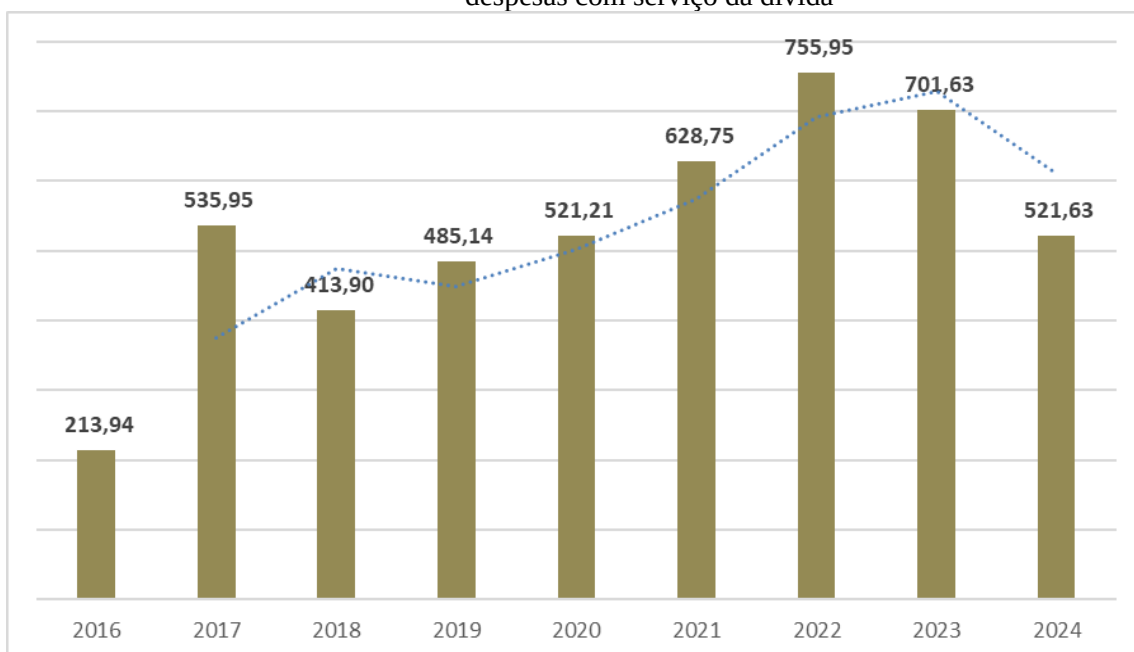
147. Podemos observar que, ao analisar historicamente até junho de cada ano, a Fonte 443 consistentemente recebeu recursos em maior volume do que a Fonte 444. Essa diferença decorre da finalidade dos recursos da Fonte 443, destinados ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal, que é essencial para assegurar a sustentabilidade da dívida pública.

148. A partir de 2022, observa-se uma trajetória ascendente nas emissões de dívida, alcançando R\$ 0,88 bilhão em 2024. Esse crescimento demonstra tanto a necessidade de refinanciamento quanto a importância estratégica dessas emissões para a gestão da dívida pública em um ambiente econômico mais exigente.

149. Quanto à despesa pública, cabe ressaltar que o orçamento do endividamento público é estruturado em dois segmentos principais: GND 2 – Juros e encargos da dívida e GND 6 – Amortização da dívida.

150. Até junho de 2024, uma parcela de 64,26% dos recursos alocados para amortização e juros foram empenhados, restando uma porção não empenhada de 35,74%. O Gráfico 7 ilustra a porcentagem de dotações destinadas ao serviço da dívida que não foram executadas no primeiro semestre de cada ano, desde 2017:

Gráfico 7 - Grau de não execução apurado até 30 de junho de cada ano para as despesas com serviço da dívida



Fonte: elaboração pela equipe de auditoria com base em dados históricos (semestrais até 2024) do Tesouro Gerencial, consultados dia 15/10/2025.

151. Nota-se que o grau de não execução orçamentária da dívida pública apresentou uma tendência de crescimento de 2018 a 2022, mas mostrou uma queda em 2024, retornando a patamares próximos aos observados em 2020.

152. Assim, de forma geral conclui-se que a arrecadação via endividamento alcançou 63,80% do previsto, com destaque para a Fonte 443, que historicamente tem sido a principal responsável pelo refinanciamento da dívida mobiliária. Observa-se também uma retomada na execução de despesas com juros e amortização, com 64,26% das dotações empenhadas, indicando um ajuste em relação aos anos anteriores, onde houve maior grau de não execução.

3.8 Emissões Diretas de Títulos Públicos

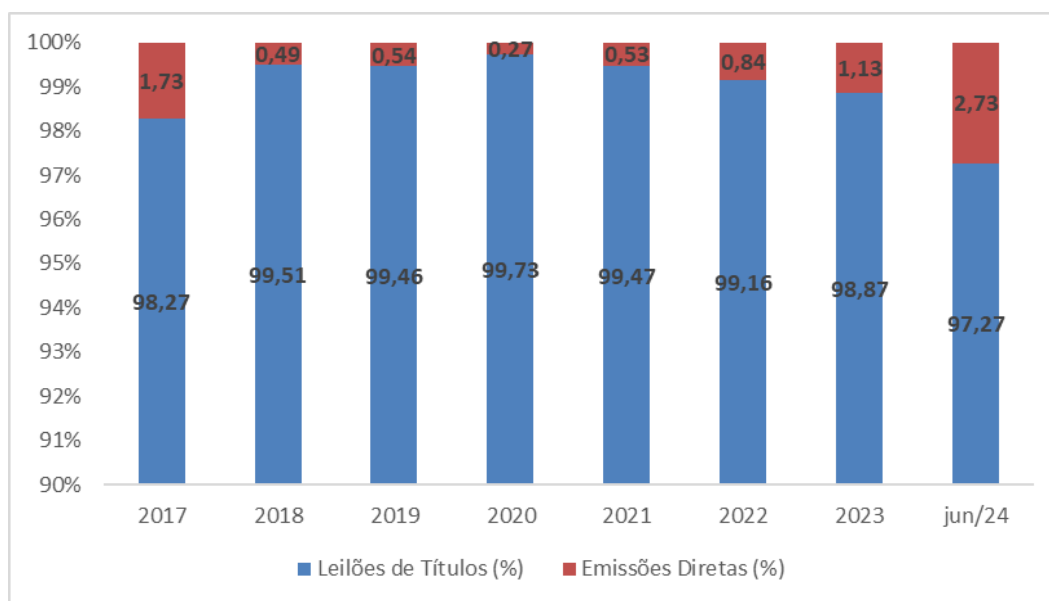
Q8. Como evoluíram as emissões de títulos públicos, especialmente as emissões diretas sem contrapartida financeira no primeiro semestre de 2024?

153. Até junho de 2024 foram realizadas emissões de títulos da dívida pública no total de R\$ 1.020 trilhões, deste total R\$ 27,09 bilhões referem-se às emissões diretas, o que representa,

aproximadamente, 2,73% do total das emissões para compor a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna - DPMFi.

154.A comparação entre as emissões diretas e o total das emissões ao longo dos anos, conforme ilustrado no Gráfico 3, revela que, apesar do crescimento das emissões diretas, elas ainda correspondem a uma parcela relativamente pequena do volume total.

Gráfico 8 – Emissões totais de títulos públicos (%)



155.As emissões diretas de títulos públicos atendem a diferentes finalidades, como o financiamento de programas sociais, educativos e de desenvolvimento econômico. Entre os principais tipos de emissões, destacam-se os títulos emitidos para o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), representados pelos CFT-E; o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), com os CVS; o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), com as NTN-I; o Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), com os CFT-B; e o Programa de Reforma Agrária, que utiliza os TDA.

Tabela 13 – Emissões Diretas 2017 a 2024 (milhões R\$)

Finalidade	Títulos	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FIES	CFT-E	7.211,28	253,87	1.936,00	411,11	320,67	204,36	32,74	267,72
FCVS	CVS	948,18	1.600,88	1.582,04	2.623,36	7.683,22	8.197,40	14.688,01	26.316,18
PROEX	NTN-I	580,57	831,78	227,76	271,23	542,16	348,73	454,62	266,51
PROIES	CFT-B	238,12	313,59	185,99	125,62	140,46	113,99	150,32	75,97
Reforma Agrária	TDA	91,66	52,28	25,68	20,30	-	0,34	-	17,61

156.A análise da Tabela 10 revela um aumento nas emissões relacionadas ao FCVS a partir de 2020, com um crescimento significativo até 2024. Esse aumento reflete o crescimento de R\$ 948,18 milhões em 2017 para R\$ 26,316,18 milhões até junho de 2024, evidenciando uma estratégia direcionada para liquidar o passivo do FCVS. Até junho de 2024 representava um aumento de 79,17% em relação a todo o período de 2023. Esse incremento está vinculado ao acordo de conciliação (peça 8) estabelecido pela Advocacia-Geral da União (AGU), que criou um cronograma para quitação do estoque do FCVS até 2026, em conformidade com a Lei nº 10.150/2000.

157. Os outros programas, como o PROEX e o PROIES, apresentam valores relativamente constantes e baixos ao longo dos anos, enquanto o Programa de Reforma Agrária (TDA) praticamente não teve emissões relevantes no período analisado.

4. CONCLUSÃO

158. O objetivo do presente acompanhamento consistiu em examinar a execução orçamentária e financeira relacionada à dívida pública, bem como a execução do PAF referente ao primeiro semestre de 2024, com ênfase nas exposições fiscais e na trajetória da dívida pública no médio prazo.

159. A questão de auditoria Q1 foca na evolução dos principais indicadores de custo e risco da Dívida Pública Federal (DPF) e da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) ao longo do ano em relação ao histórico e, quando aplicável, aos limites estabelecidos pelo Plano Anual de Financiamento (PAF). No 1º semestre de 2024, a participação da dívida no PIB aumentou para ambos os conceitos de dívida, indicando que as pressões exercidas pelos juros, pelo déficit primário e por outros elementos que contribuem para o crescimento da dívida superaram os efeitos redutores, como o próprio crescimento econômico. A situação foi agravada pelo déficit primário do governo central, que atingiu 0,53% do PIB no acumulado até junho de 2024.

160. Embora todos os indicadores de 2024 estejam situados dentro dos intervalos definidos pelo respectivo PAF, destaca-se uma notável distância de alguns desses indicadores em relação aos objetivos ideais de longo prazo. A maior discrepância entre os indicadores atuais e o objetivo de longo prazo é observada na proporção na dívida com taxa flutuante, ou seja, no peso dos títulos atrelados à taxa Selic, mas também existem diferenças acentuadas na proporção de pré-fixados e no prazo médio de vencimento da dívida. A persistente dificuldade em aproximar os valores atuais aos parâmetros ideais de gestão da dívida sugere uma relação custo-risco subótima, implicando que a estrutura atual da dívida pode não estar alinhada com a estratégia mais eficiente, resultando em custos potenciais mais elevados e/ou exposição a riscos maiores do que o necessário.

161. A questão de auditoria Q2 busca verificar se *a projeção da DBGG até 2027, elaborada e apresentada pelo Poder Executivo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, destoa significativamente da dívida que seria esperada diante do conjunto de parâmetros econômicos e fiscais informados nas expectativas de mercado e instrumentos de planejamento do governo*. A análise mostrou que os cenários projetados pela STN, que preveem crescimento da DBGG até 2027, estão compatíveis com as estimativas desta auditoria.

162. A questão de auditoria Q3 que aborda a sustentabilidade da dívida, utilizando dados gerados pelo DSA e outras informações macroeconômicas, permite inferir que, apesar do nível da DBGG/PIB estar acima do valor de referência, o risco da sustentabilidade da dívida pode ser considerado moderado até junho de 2024. Isso se deve à expressiva base de investidores domésticos (89,8% do total dos detentores de títulos da DPF), à baixa proporção da dívida em moeda estrangeira (12,6% da DBGG) e à disponibilidade de reservas de liquidez suficientes para cobrir os vencimentos dos títulos da DPF, fatores que, em conjunto, reduzem os riscos de refinanciamento.

163. A pergunta de auditoria Q4 foca no risco do acúmulo de precatórios a pagar. Em novembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional o limite ao pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional 114/2021. A decisão do STF permitiu a abertura de créditos extraordinários para a quitação dos precatórios acumulados, totalizando R\$ 92,4 bilhões. O pagamento foi possível porque a decisão judicial isentou do cumprimento das regras fiscais a despesa com os precatórios atrasados. Com a antecipação dos pagamentos dos precatórios acumulados autorizada pelo STF, o impacto que ocorreria em 2027 foi internalizado nos principais conceitos de dívida já a partir do final de 2023. Em 2024 foram previstos 30,1 bilhões para pagamento destes precatórios. Com essa antecipação, os passivos relacionados aos precatórios estabelecidos pela Emenda Constitucional 114/2021 foram finalizados.

164.A questão de auditoria Q5 examina a evolução da exposição fiscal relacionada às relações financeiras contratuais entre União e outros entes federativos. Houve aumento do ajuste para perdas em haveres financeiros, o que indica piora na exposição fiscal no 1º semestre de 2024.

165.A questão de auditoria Q6 explora os riscos fiscais relacionados aos regimes de previdência social no Brasil: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abrange a maioria dos trabalhadores do setor privado, e o Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS), voltado para servidores públicos federais.

166.Para o RGPS, a projeção indica que a necessidade de financiamento – ou seja, o déficit previdenciário – deve crescer de 2,32% do PIB em 2024 para 3,86% até 2050. Esse crescimento revela um desafio fiscal contínuo, mesmo após várias reformas previdenciárias. O aumento reflete o envelhecimento da população e o consequente aumento de beneficiários, exigindo mais recursos públicos para sustentar o sistema.

167.Em contraste, o RPPS da União apresenta uma tendência de redução do déficit, projetando uma queda de 0,80% do PIB em 2024 para 0,41% em 2050. Essa redução é resultado de mudanças legislativas que incluem contribuições de aposentados e pensionistas, além da criação de um regime de previdência complementar para novos servidores. Essas mudanças visam diminuir a pressão financeira do RPPS sobre as contas públicas a longo prazo.

168.A Lei nº 14.973/2024 é mencionada em relação ao risco fiscal para municípios que contribuem ao RGPS. Esta lei estabelece alíquotas previdenciárias progressivas para municípios com até 156.200 habitantes, começando em 8% em 2024 e aumentando gradualmente até atingir 20% em 2027. O objetivo dessa progressão é aliviar o impacto financeiro imediato sobre os orçamentos municipais, especialmente para os municípios menores. Para compensar o impacto fiscal dessa reoneração gradual da folha de pagamento, a lei inclui medidas como a atualização do valor dos imóveis, o aumento temporário das alíquotas de PIS e COFINS sobre importações e a regularização de ativos no exterior. Essas compensações visam a manter o equilíbrio fiscal durante o período de transição, reduzindo o efeito da reoneração sobre as finanças municipais e mitigando os riscos fiscais.

169.A questão de auditoria Q7 examina a execução orçamentária até junho de 2024, destacando que a arrecadação por meio de endividamento atingiu 36,45% do montante previsto para o ano. Além disso, observa-se uma retomada significativa na execução de despesas com juros e amortização da dívida, com 64,26% das dotações orçamentárias já empenhadas. Esse índice sugere uma melhoria em relação aos anos anteriores, quando a execução dessas despesas era frequentemente parcial, resultando em um maior grau de não execução.

170.A questão Q8, por sua vez, analisa as emissões diretas de títulos públicos até junho de 2024, que correspondem a 2,73% do total de títulos emitidos no período. Embora essa participação seja relativamente modesta no contexto do volume total de emissões, há uma tendência de crescimento em comparação com anos anteriores, especialmente impulsionada pelas emissões voltadas ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Esse fundo, criado para cobrir saldos residuais de financiamentos habitacionais, registrou um aumento expressivo nas emissões, com crescimento de 79,17% em 2024 em relação ao volume emitido ao longo de todo o ano de 2023. Esse aumento reflete uma estratégia do governo para liquidar passivos do FCVS até 2026, conforme o cronograma estipulado pela Advocacia-Geral da União (AGU) e as disposições da Lei nº 10.150/2000.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

171.Ante o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao art. 3º da Resolução TCU 322, de 02/12/2020, as seguintes conclusões do acompanhamento permanente da dívida, em relação ao 1º semestre de 2024:

- a.1) embora os indicadores da dívida pública de 2024 estejam dentro dos limites do Plano Anual de Financiamento, há uma significativa discrepância entre a realidade atual e os objetivos de longo prazo, especialmente na gestão da dívida flutuante, no percentual de título pré-fixados e no prazo médio de vencimento da dívida, evidenciando desafios persistentes na otimização da relação custo-risco da Dívida Pública Federal;
- a.2) os cenários projetados para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) até 2027, elaborados e apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, não destoam significativamente da dívida que seria esperada diante do conjunto de parâmetros econômicos e fiscais informados nas expectativas de mercado e nos instrumentos de planejamento e orçamento;
- a.3) segundo as projeções da LDO/2025, cujos valores são compatíveis com as estimativas feitas nesta auditoria para a DBGG em 2027, a dívida tende a crescer de 2024 até o final de 2027, devido principalmente aos juros reais, mesmo tendo como premissa o cumprimento estrito das metas fiscais estabelecidas na LDO/2025;
- a.4) utilizando-se dos dados gerados pela DSA associados a demais informações de caráter macroeconômico, pode-se inferir que, apesar do nível da DBGG/PIB estar acima do valor de referência, o risco da sustentabilidade da dívida pode ser considerado moderado até o primeiro semestre de 2024, tendo em vista a acentuada base doméstica de investidores (89,8% do total dos detentores de títulos da DPF), a reduzida proporção da dívida em moeda estrangeira (12,6% da DBGG) e uma suficiente reserva de liquidez para a cobertura dos vencimentos dos títulos da DPF, fatores que conjuntamente mitigam os riscos de refinanciamento.
- a.5) após o STF declarar inconstitucional o limite de pagamento de precatórios da EC 114/2021, a decisão do STF permitiu a abertura de créditos extraordinários para a quitação dos precatórios acumulados e antecipação dos pagamentos que ocorreriam em 2027. Mesmo com a antecipação de R\$ 32,3 bilhões no final de 2023, ainda restavam R\$ 30,1 bilhões referentes ao acúmulo de precatórios introduzido pela EC 114/2021, previstos no orçamento de 2024. Com essa antecipação, os passivos relacionados aos precatórios estabelecidos pela Emenda Constitucional 114/2021 foram finalizados;
- a.6) o aumento do ajuste para perdas em haveres financeiros em 2024 sugere uma deterioração da exposição fiscal da União relacionada aos contratos de dívida com os demais entes federativos;
- a.7) o déficit do Regime Geral de Previdência Social deve crescer de 2,32% do PIB em 2024 para 3,86% até 2050, indicando futuros desafios fiscais para o pagamento das despesas previdenciárias;
- a.8) a Lei nº 14.973/2024 introduziu uma reoneração gradual das contribuições previdenciárias patronais para municípios com até 156.200 habitantes, estabelecendo alíquotas progressivas de 8% em 2024, 12% em 2025, 16% em 2026 e retornando a 20% em 2027. Essa transição visa equilibrar a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) com a capacidade financeira dos municípios. Para mitigar esses impactos, a lei inclui medidas compensatórias, como a atualização do valor de imóveis, aumento temporário do PIS e COFINS sobre importações e a regularização de ativos no exterior, visando garantir o equilíbrio fiscal durante a transição.;
- a.9) na execução orçamentária até junho de 2024 houve arrecadação, via endividamento, que alcançou 36,45% do previsto, e uma retomada na execução de despesas com juros e amortização, com 64,26% das dotações empenhadas, indicando um ajuste em relação aos anos anteriores, em que houve maior grau de não execução;
- a.10) as emissões diretas de títulos públicos até junho de 2024, representam 2,73% do total emitido no período. Embora essas emissões tenham uma participação relativamente pequena no volume total, observa-se um crescimento em comparação aos anos anteriores, impulsionado principalmente pelas emissões para o FCVS, que até junho de 2024 aumentaram 79,17% em relação a todo o período de 2023;



b) encaminhar cópia dessa instrução à Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, e à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, e ao Banco Central do Brasil;

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

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar a gestão da dívida pública no primeiro semestre de 2024, verificar o nível de aderência das operações de endividamento ao Plano Anual de Financiamento (PAF) e compreender a sustentabilidade da dívida nos termos definidos pela Resolução-TCU 322/2020 e exigidos pela Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

2. A análise inclui dois conceitos principais: a Dívida Pública Federal (DPF), que abrange títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, tanto na dívida interna quanto na externa mobiliária e contratual sob gestão da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), tendo atingido R\$ 7,06 trilhões em junho de 2024, e a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que engloba a dívida da União, estados, municípios e Distrito Federal, excluindo as dívidas de estatais e de títulos livres em carteira do Banco Central do Brasil (BCB) e incluindo operações compromissadas e restos a pagar.
3. A unidade técnica formulou oito questões de auditoria, abordando indicadores de custo-risco, projeção da DBGG no PLDO 2025, fatores de impacto na dívida, precatórios, haveres financeiros da União, regimes previdenciários, execução orçamentária e emissão de títulos.
4. Para a realização da análise, foram utilizadas as ferramentas *Debt Dynamics Tool* (DDT) e *Debt Sustainability Analysis* (DSA), ambas do Fundo Monetário Internacional (FMI). A primeira avalia a dinâmica da dívida ao longo do tempo, considerando fatores como taxa de juros, crescimento econômico e resultado fiscal, enquanto a segunda analisa a sustentabilidade da dívida ao incorporar riscos fiscais e capacidade de pagamento sem comprometer a estabilidade econômica; as projeções utilizaram dados atualizados até outubro de 2024, assegurando a precisão das análises.
5. Os principais achados deste acompanhamento indicam que a participação da dívida no PIB aumentou no primeiro semestre de 2024, refletindo a pressão dos juros, principalmente, e do déficit primário. Nesse ponto, destaco que parte do déficit público apurado se deve principalmente ao aumento das despesas obrigatórias e à abertura de créditos extraordinários, destacando-se, nesse contexto, a calamidade pública no Rio Grande do Sul, provocada por eventos climáticos.
6. Ademais, a proporção da dívida, em ambos os conceitos, indexada à Selic também cresceu, aumentando a vulnerabilidade do endividamento em virtude da volatilidade inerente. O percentual da dívida a vencer em 12 meses registrou aumento de 0,57 ponto percentual (p.p.) na DPF, enquanto na DBGG houve redução de 0,07 ponto percentual.
7. Por outro lado, a reserva de liquidez cresceu 12,45% no período, atingindo um nível que garante o pagamento dos próximos 8,2 meses de vencimentos.
8. Quanto ao custo acumulado nos últimos 12 meses, observou-se incremento na DPF, possivelmente causado por pressões inflacionárias, pela percepção de risco dos investidores ou por ajustes na política monetária que impactam diretamente o custo de captação do governo; para a DBGG houve redução neste indicador.

9. Embora todos os indicadores tenham permanecido dentro dos limites do PAF 2024, algumas ressalvas devem ser feitas, especialmente quanto ao peso dos títulos atrelados à Selic, que, conforme comentei, atingiu 43,74%, superando, em quase 20 pontos percentuais, a meta de longo prazo de 23%; a proporção da dívida prefixada, por outro lado, ficou abaixo da meta de 35%, registrando 22,67%; trata-se de desafio relevante, visto que a meta de reduzir a dívida flutuante para 23% é parte das diretrizes de longo prazo desde 2017.
10. O percentual de vencimentos em 12 meses ficou em 20,67%, e o prazo médio da dívida atingiu 4,02 anos, divergindo dos referenciais estabelecidos no PAF, que preveem 20% e 5 anos.
11. A projeção da DBGG no PLDO 2025 mostrou-se compatível com as expectativas de mercado, prevendo um aumento de 5,7 pontos percentuais até 2027, influenciado pelo crescimento do PIB e pela obtenção de resultado primário dos governos central e regionais, que geram redução de, respectivamente, 7,4 p.p., 0,8 p.p. e 2,1 p.p. na dívida e taxas de juros reais e de câmbio que resultam em aumento de 14,9 p.p. e 0,9 p.p.
12. A sustentabilidade da dívida pode ser considerada moderada, com robustos fatores mitigadores, como a alta participação de investidores domésticos (89,8% do total dos detentores da DPF), a baixa proporção da dívida em moeda estrangeira e a disponibilidade de reservas de liquidez para cobrir vencimentos da DPF.
13. Nesta fiscalização, as exposições fiscais analisadas limitaram-se àquelas para as quais foram obtidas fontes de informações confiáveis e necessárias para sua mensuração. Consequentemente, foram escolhidos três tipos de passivos capazes de afetar a dívida pública: precatórios e sistemas de previdência, denominados riscos fiscais explícitos e diretos, e dívidas de governos subnacionais, chamados riscos explícitos e contingentes.
14. A decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou inconstitucional o limite ao pagamento de precatórios permitiu a liberação de R\$ 92,4 bilhões para quitação desses passivos, antecipando impactos financeiros inicialmente previstos para 2027.
15. No que se refere aos haveres financeiros da União, o saldo com estados e municípios cresceu 2,64%, atingindo R\$ 777,9 bilhões, enquanto as garantias honradas pelo Tesouro aumentaram em R\$ 3,1 bilhões, principalmente devido à desvalorização cambial.
16. Em relação à Previdência Social, a projeção indica que o déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) crescerá de 2,32% do PIB em 2024 para 3,86% até 2050, em razão do envelhecimento populacional, enquanto o déficit do Regime Próprio de Previdência da União deve reduzir-se de 0,80% do PIB para 0,41% no mesmo período, em decorrência das reformas previdenciárias.
17. Quanto aos municípios, a reoneração gradual das contribuições previdenciárias patronais para aqueles com até 156.200 habitantes, prevista na Lei 14.973/2024, objetivou equilibrar a necessidade de financiamento do RGPS com a capacidade financeira daqueles entes, embora represente risco fiscal para eles.
18. Ainda quanto ao tema, o déficit projetado para as pensões de militares em 2024 corresponde a 0,15% do PIB estimado para o mesmo ano, valor este que vem diminuindo gradativamente em relação ao PIB desde 2019, quando representava 0,27%, e está projetado para alcançar 0,07% do PIB em 2050.
19. A execução orçamentária no primeiro semestre de 2024 mostrou que 36,45% do endividamento previsto para o ano já haviam sido realizados, enquanto a execução de despesas com juros e amortização havia atingido 64,26%.



20. O volume de emissões voltadas ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) cresceu 79,17% em relação a 2023, evidenciando a estratégia governamental de liquidar passivos do fundo até 2026.
21. Por fim, este acompanhamento, referente ao primeiro semestre de 2024, poderia ter sido concluído antes, mas só chegou ao meu gabinete em fevereiro deste exercício. De todo modo, entendo que esta fiscalização contribui para o aprimoramento da transparência fiscal e fortalece o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Regime Fiscal Sustentável.

Diante do exposto, acolho todas as conclusões e os demais encaminhamentos alvitrados pela unidade técnica com os devidos ajustes redacionais pertinentes e VOTO no sentido de que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 529/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.094/2024-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessada: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).
4. Órgão/Entidade: Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar a gestão da dívida pública no primeiro semestre de 2024, verificar o nível de aderência das operações de endividamento ao Plano Anual de Financiamento (PAF) e compreender a sustentabilidade da dívida,

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

9.1. informar ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao art. 3º da Resolução-TCU 322/2020, as seguintes conclusões do acompanhamento permanente da dívida em relação ao primeiro semestre de 2024:

9.1.1. os indicadores da dívida pública no primeiro semestre de 2024 se encontravam dentro dos limites estabelecidos pelo Plano Anual de Financiamento, devendo ser destacada a existência de discrepância entre a situação atual e os objetivos de longo prazo, particularmente na gestão da dívida flutuante, no percentual de títulos pré-fixados e no prazo médio de vencimento da dívida;

9.1.2. os cenários projetados para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) até 2027, elaborados e apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, não diferiram significativamente da dívida esperada com base nos parâmetros econômicos e fiscais informados nas expectativas de mercado e nos instrumentos de planejamento e orçamento;



9.1.3. segundo as projeções da LDO/2025, cujos valores são compatíveis com as estimativas feitas nesta fiscalização para a DBGG em 2027, a dívida tende a crescer de 2024 até o final de 2027, devido principalmente aos juros reais, mesmo tendo como premissa o cumprimento estrito das metas fiscais estabelecidas na LDO/2025;

9.1.4. o risco de sustentabilidade da dívida foi considerado moderado até o primeiro semestre de 2024, mitigado pela forte base doméstica de investidores, pela baixa proporção de dívida em moeda estrangeira e pela existência de reserva de liquidez suficiente para cobrir os vencimentos dos títulos da DPF;

9.1.5. a decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou inconstitucional o limite ao pagamento de precatórios permitiu a liberação de R\$ 92,4 bilhões para quitação desses passivos, antecipando impactos financeiros inicialmente previstos para 2027;

9.1.6. o aumento do ajuste para perdas em haveres financeiros em 2024 sugere deterioração da exposição fiscal da União relacionada aos contratos de dívida com os demais entes federativos;

9.1.7. o déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deve crescer de 2,32% do PIB em 2024 para 3,86% até 2050, indicando futuros desafios fiscais para o pagamento das despesas previdenciárias;

9.1.8. a reoneração gradual das contribuições previdenciárias patronais para municípios com até 156.200 habitantes visa equilibrar a necessidade de financiamento do RGPS com a capacidade financeira dos municípios e pode representar risco fiscal;

9.1.9. houve arrecadação, na execução orçamentária até junho de 2024, via endividamento, que alcançou 36,45% do previsto, e retomada na execução de despesas com juros e amortização, com 64,26% das dotações empenhadas, indicando ajuste em relação aos anos anteriores, em que houve maior grau de não execução;

9.1.10. as emissões diretas de títulos públicos até junho de 2024 representaram 2,73% do total emitido no período, impulsionado principalmente pelas emissões para o FCVS, que, até junho de 2024, haviam aumentado 79,17% em relação a todo o período de 2023.

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Banco Central do Brasil e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0529-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
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 021.567/2023-9

Natureza: Desestatização.

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.

Interessados: Agência Nacional de Telecomunicações (02.030.715/0001-12); Tim S/A (02.421.421/0001-11).

Representação legal: Beatriz Faustino França Mori (247.396/OAB-SP), Ana Cláudia Beppu dos Santos Oliveira (195.676/OAB-SP), Gabriela Miranda Naves (28.906/OAB-DF), Pedro Henrique Lobo Sousa Monteiro (78.421/OAB-DF), Francisco Amaral de Almeida Sampaio (305.312/OAB-SP), Elinor Cristóforo Cotait (78.824/OAB-SP), Enrico Spini Romanielo (304.464/OAB-SP) e outros, representando a Tim S/A.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. PRIMEIRA PRORROGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE USO DAS FAIXAS DE 1.900 E 2.100 MHZ PARA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL. EMPRESA TIM S.A. INADEQUAÇÃO DOS MÉTODOS UTILIZADOS PELA ANATEL PARA AVALIAR A EFICIÊNCIA DO USO DO ESPECTRO. INEXISTÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DEFINIR A REITERAÇÃO NO COMETIMENTO DE INFRAÇÕES. RECANALIZAÇÃO DAS FREQUÊNCIAS EM FAIXAS DE 5+5 MHZ. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES À PRORROGAÇÃO. CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de desestatização no qual se examina a primeira prorrogação da autorização de uso de radiofrequências das faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz, conferidas à empresa Tim S.A., para prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) nas Regiões I, II e III do Plano Geral de Autorizações (PGA).

2. Reproduzo, a seguir, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações), que examinou a matéria (peças 66-68):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de processo de desestatização, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018, relativo à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das subfaixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz, conferidas à empresa Tim S.A., para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) nas regiões nas regiões I, II e III do Plano Geral de Autorizações (PGA) do SMP.

HISTÓRICO

2. A competência do TCU para avaliar processos de desestatização de serviços públicos encontra-se positivada na Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018, que substituiu a IN-TCU 27/1998. Nessa linha, as Decisões 320/2000, 402/2000 e 776/2003, todas do Plenário do TCU e de relatoria dos Min. Bento Bugarin, Valmir Campelo e Lincoln Magalhães da Rocha, respectivamente, deixam claro que as autorizações de uso de radiofrequência outorgadas pela Anatel devem ser acompanhadas por este Tribunal, nos termos dos referidos normativos.



3. Registre-se que, embora tais decisões tenham sido exaradas sob a égide da IN-TCU 27/1998, a IN-TCU 81/2018 preserva os aspectos centrais que fundamentaram tais julgamentos, logo, mantêm-se aplicáveis e válidos o raciocínio e a lógica a eles subjacentes.
4. Em tal contexto, as prorrogações dessas outorgas também são objeto de acompanhamento pelo TCU, conforme art. 10 da IN-TCU 81/2018:

Art. 10. **O Poder Concedente deverá encaminhar** ao Tribunal de Contas da União, com no **mínimo cento e cinquenta dias da assinatura de contratos** ou termos aditivos para a prorrogação ou a **renovação de concessões** ou permissões, inclusive as de caráter antecipado, **descrição sucinta do objeto, condicionantes econômicas, localização, cronograma da prorrogação e normativos autorizativos.**

(...)

§ 2º Sempre que julgar conveniente e oportuno, a **unidade responsável autuará processo de acompanhamento**, nos termos do art. 241 do Regimento Interno, em que serão consolidados e analisados os documentos encaminhados. (sem grifos no original)

5. Ratifica tal entendimento o Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Augusto Nardes, por meio do qual se decidiu:
 - 9.4 dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que:
 - 9.4.3. é obrigatório o Poder Concedente encaminhar a este Tribunal a minuta de termos aditivos para prorrogação das outorgas de radiofrequência, com antecedência mínima de cento e cinquenta dias da sua assinatura, acompanhada de demais documentos, informações e estudos que se fizerem pertinentes, nos termos do art. 10 da Instrução Normativa-TCU 81/2018 (seção VII do Voto);
6. Nesse cenário, em 14/4/2023, a Anatel encaminhou ao Tribunal o extrato de informações sobre o pedido de primeira prorrogação dos termos de autorizações de uso das frequências das faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz e das subfaixas de extensão de 1.800 MHz da empresa Tim S.A, com novos vencimentos propostos para 30/4/2038 e 22/12/2032, respectivamente (peça 3).
7. Diante dos arranjos de frequências definidos no Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, anexo à Resolução-Anatel 757/2022, e mediante particularidades das autorizações de uso, esta unidade de auditoria especializada apartou o objeto, gerando o processo TC 022.033/2023-8 para análise do pedido de prorrogação das subfaixas de extensão de 1.800MHz. Desta forma, este expediente se restringe à solicitação de renovação das outorgas dos blocos de 1.900 MHz e de 2.100 MHz detidos pela empresa Tim S.A.
8. Impende ressaltar que renovações de direitos de uso de frequências dessa e de outras empresas também tiveram seus extratos encaminhados ao TCU no último ano, dando origem a processos de controle externo como os: TC 045.707/2020-0, TC 007.650/2023-0, TC 007.655/2023-1, TC 007.657/2023-4, TC 007.659/2023-7, TC 007.662/2023-8, TC 007.663/2023-4, TC 021.566/2023-2, TC 021.568/2023-5, TC 021.627/2023-1, TC 021.725/2023-3 e TC 022.033/2023-8, dentre outros.
9. Destacam-se, especialmente, o TC 007.655/2023-1, o TC 007.657/2023-4, além do TC 022.033/2023-8, já mencionado, relativos a pedidos de prorrogação de outorgas da banda “A” (800 MHz), extensão 1800-1900 e das faixas de 900 MHz, de 1.800 MHz, de 1900 MHz e 2100 MHz também detidas pela empresa Tim S.A.
10. Ademais, o exame desses expedientes gerou diligências que resultaram em respostas similares ou idênticas por parte da reguladora, em determinadas questões.
11. Assim, a presente instrução também menciona informações e respostas da Anatel a diligências do TCU que constam em outros processos de renovação em andamento, visando a resguardar a racionalidade processual, dada a similitude de alguns objetos, diagnósticos e decisões reportados pela agência no âmbito de sua análise. Não obstante, todas as conclusões aqui

apresentadas estão fundamentadas em informações constantes do Processo-Anatel [53500.013992/2020-12](#), no qual a reguladora avaliou o pedido de prorrogação dos termos de autorização elencados na peça 4.

12. Em instrução precedente (peça 12), procedeu-se à avaliação da conformidade dos procedimentos que deram suporte à decisão da Anatel de prorrogar os termos de autorização em foco. Registre-se que, em cumprimento ao disposto no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizou-se oitiva da agência e da prestadora para que se manifestassem sobre os vícios de legalidade e de regularidade do item “a” do Acórdão-Anatel 101/2023. No mais, seguindo os ditames do art. 14, da Resolução-TCU 315/2020, também se cedeu oportunidade à reguladora para que apresentasse comentários às propostas então formuladas, a fim de que se pronunciasse sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e/ou de suas eventuais alternativas.
13. A Anatel foi cientificada em 3/4/2024 (peças 18-19), tendo pedido prorrogação de prazo por mais quinze dias (peças 21-22), o que foi deferido (peça 23). A resposta da agência ocorreu em 3/5/2024 (peças 33-34). A Tim foi cientificada em 11/4/2024 (peça 24), tendo pedido prorrogação de prazo por igual período (peças 25-27), o que foi deferido (peça 28). A resposta da empresa ocorreu em 27/5/2024 (peça 45).
14. Insta informar, ainda, que a unidade técnica promoveu nova diligência em 16/5/2024 (peças 38-40 e 43), no intuito de obter dados detalhados sobre a eficiência de uso do espectro associada às outorgas em debate, haja vista a insuficiência das informações apresentadas à época, para avaliação do atendimento ao primeiro requisito assentado no art. 167, § 2º, da Lei 9.472/1997 (Lei Geral das Telecomunicações – LGT). Em retorno, a Anatel respondeu em 19/7/2024 (peças 52 e 53).
15. Desse modo, as manifestações supracitadas são objeto de análise ao longo das respectivas seções deste expediente.

EXAME TÉCNICO

16. As frequências de 1.900 MHz e de 2.100 MHz tratadas no presente processo foram ofertadas no Edital de Licitação 2/2007/SPV/ANATEL, em certame iniciado em 2007 e homologado em 2008 (disponível em <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/outorga/licitacao-de-radiofrequencias-rascunho/licitacao-2007-2013-edital-3g>, acesso em 21/2/2024). As autorizações expedidas tiveram vigência até 30/4/2023, prorrogáveis uma única vez por igual período, nos termos então vigentes do art. 167 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei 9.472/1997.
17. Assim, todas as outorgas ora em exame venceram em 30/4/2023 e possuem proposta da Anatel para renovação por mais quinze anos, findos em 30/4/2038. A Tabela 1 lista todos os respectivos termos.

Tabela 1 – Termos de autorização de frequências em renovação pela Anatel, detidos pela empresa Tim S.A.

Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência	Faixas de Frequência	Áreas de Prestação
44/2008/SPV	Subfaixa “G”: 1.935 – 1.945 MHz 2.125 – 2.135 MHz	Bahia e Sergipe
45/2008/SPV	Subfaixa “G”: 1.935 – 1.945 MHz 2.125 – 2.135 MHz	Alagoas
46/2008/SPV	Subfaixa “G”: 1.935 a 1.945 MHz 2.125 a 2.135 MHz	Ceará

Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência	Faixas de Frequência	Áreas de Prestação
47/2008/SPV	Subfaixa "G": 1.935 – 1.945 MHz 2.125 – 2.135 MHz	Paraíba
48/2008/SPV	Subfaixa "G": 1.935 – 1.945 MHz 2.125 – 2.135 MHz	Pernambuco
49/2008/SPV	Subfaixa "G": 1.935 – 1.945 MHz 2.125 – 2.135 MHz	Piauí
50/2008/SPV	Subfaixa "G": 1.935 – 1.945 MHz 2.125 – 2.135 MHz	Rio Grande do Norte
51/2008/SPV	Subfaixa "G": 1.935 – 1.945 MHz 2.125 – 2.135 MHz	Minas Gerais, exceto nos municípios de Araporã, Araújos, Campina Verde, Campo Florido, Campos Altos, Canápolis, Capinópolis, Carmo do Paranaíba, Carneirinho, Centralina, Comendador Gomes, Conceição das Alagoas, Córrego Danta, Cruzeiro da Fortaleza, Delta, Frutal, Gurinhatã, Ibiraci, Igaratinga, Iguatama, Indianópolis, Ipiacú, Itapagipe, Ituiutaba, Iturama, Lagamar, Lagoa Formosa, Lagoa Grande, Limeira D'Oeste, Luz, Maravilhas, Moema, Monte Alegre de Minas, Monte Santo de Minas, Nova Ponte, Nova Serrana, Papagaios, Pará de Minas, Patos de Minas, Pedrinópolis, Pequi, Perdígão, Pirajuba, Pitangui, Planura, Prata, Presidente Olegário, Rio Paranaíba, Santa Juliana, Santa Vitória, São Francisco de Sales, São José da Varginha, Tupaciguara, Uberaba, Uberlândia, União de Minas e Vazante
52/2008/SPV	Subfaixa "F" 1.920 a 1.935 MHz 2.110 a 2.125 MHz	Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Roraima
	Subfaixa "G" 1.935 a 1.945 MHz 2.125 a 2.135 MHz	Rio de Janeiro, Espírito Santo
53/2008/SPV	Subfaixa "G" 1.935 a 1.945 MHz 2.125 a 2.135 MHz	Paranaíba, em Mato Grosso do Sul; Buriti Alegre, Cachoeira Dourada, Inaciolândia, Itumbiara, Paranaiguara e São Simão, no estado de Goiás; Londrina e Tamarana, no Paraná
	Subfaixa "I" 1.955 a 1.965 MHz 2.145 a 2.155 MHz	Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Goiás, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, exceto nos municípios de Paranaíba, no Mato Grosso do Sul; Buriti Alegre, Cachoeira Dourada, Inaciolândia, Itumbiara, Paranaiguara e São Simão, em Goiás; e Pelotas, Morro Redondo, Capão do Leão e Turucu, no Rio Grande do Sul
54/2008/SPV	Subfaixa "I" 1.955 a 1.965 MHz 2.145 a 2.155 MHz	Paraná, exceto nos municípios de Londrina e Tamarana

Termo de Autorização de Uso de Radiofrequência	Faixas de Frequência	Áreas de Prestação
55/2008/SPV	Subfaixa “I” 1.955 a 1.965 MHz 2.145 a 2.155 MHz	Santa Catarina
	Subfaixa “F” 1.920 a 1.935 MHz 2.110 a 2.125 MHz	São Paulo
56/2008/SPV	Subfaixa “G” 1.935 a 1.945 MHz 2.125 a 2.135 MHz	São Paulo, exceto nos municípios do Setor 33 da Região 3 do PGO e de Alumínio, Araçariguama, Arujá, Atibaia, Barueri, Biritiba-Mirim, Bom Jesus dos Perdões, Bragança Paulista, Cabreúva, Caieiras, Cajamar, Campo Limpo Paulista, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco 2 Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Igaratá, Itapeverica da Serra, Itapeví, Itaquaquecetuba, Itatiba, Itú, Itupeva, Jandira, Jarinu, Joanópolis, Jundiaí, Juquitiba, Mairinque, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Morungaba, Nazaré Paulista, Osasco, Pedra Bela, Pinhalzinho, Piracaia, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Salto, Santa Izabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, São Roque, Suzano, Taboão da Serra, Tuiuti, Vargem, Vargem Grande Paulista e Várzea Paulista
	Subfaixa “I” 1.955 a 1.965 MHz 2.145 a 2.155 MHz	Municípios do Setor 33 da Região 3 do PGO
58/2008/SPV	Subfaixa “I” 1.955 a 1.965 MHz 2.145 a 2.155 MHz	Pelotas, Morro Redondo, Capão do Leão e Turuçu, no Rio Grande do Sul

Fonte: Informe 873/2021/ORLE/SOR (peça 10), adaptado.

- 18.O art. 167, § 1º, da LGT exige que o requerimento de renovação seja protocolado até três anos antes do vencimento do prazo original. Para as presentes outorgas, esse prazo foi encerrado em 30/4/2020. A Tim S.A. apresentou seu requerimento em 25/3/2020, cumprindo tal exigência (Processo-Anatel [53500.013992/2020-12](#), SEI-Anatel 5381168).
- 19.Por sua vez, a Anatel enviou o extrato das autorizações ao TCU em 14/4/2023 (peça 2), enquanto a prorrogação foi aprovada pelo Conselho Diretor da agência em 28/4/2023, por meio do Acórdão-Anatel 101/2023 (peça 5). Logo, verifica-se que os prazos de renovação e de envio do extrato a esta Corte de Contas foram observados por parte da Anatel. Todavia, o termo de autorização correspondente ainda não foi firmado, uma vez que a reguladora aguarda a manifestação em definitivo deste Tribunal.
- 20.Cabe lembrar que o presente processo trata de primeira prorrogação dos respectivos termos de autorização, que foram licitados já contendo essa previsão, conforme os itens 1.1 e 10.12 do Edital de Licitação 2/2007/SPV/ANATEL e cláusula 2.1 dos termos de autorização assinados.
- 21.Acerca dos requisitos para o indeferimento da renovação, assim dispõe a LGT em sua redação original, vigente à época em que os termos de autorização discutidos foram firmados:
- Art. 167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, **prorrogável uma única vez** por igual período.



(...)

§ 2º O **indeferimento** [da prorrogação] **somente ocorrerá** se o interessado **não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência**, se houver **cometido infrações reiteradas** em suas atividades ou se for **necessária a modificação de destinação do uso** da radiofrequência. (sem grifos no original)

22. Logo, eventual negativa do pedido de primeira prorrogação deve ser devidamente motivada e fundamentada no ordenamento jurídico aplicável. Nesse contexto, é dever da agência avaliar se os três requisitos instituídos pela LGT estão sendo cumpridos pela empresa interessada na renovação. Exigências que serão tratadas nos tópicos a seguir.

Verificação do atendimento aos requisitos para a primeira prorrogação dos direitos de uso de radiofrequências, fixados no art. 167, § 2º, da Lei 9.472/1997 (LGT)

I. Análise quanto à comprovação do uso racional e adequado das faixas de frequência

23. No que se refere ao preenchimento do primeiro requisito fixado no art. 167, § 2º, da LGT para o consentimento das prorrogações em exame, combinado com o art. 48, inciso I, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016, a agência apresenta, no Informe-Anatel 820/2020/ORDER/SOR (peça 11), os dados sobre a Eficiência de Uso do Espectro (EUE) para as subfaixas “F”, “G” e “I”, atinentes aos blocos de 1.900 MHz e de 2.100 MHz, detidas pela empresa Tim S.A., nos limites dos termos de autorização elencados na Tabela 1.

24. Nesse sentido, o referido documento aponta que:

3.17. Em relação aos dados relativos à eficiência de uso do espectro, tomando como referência os dados de tráfego **entre janeiro de 2019 e junho de 2020**, nas faixas de radiofrequências de 1.800 MHz e 1.900/2.100 MHz, observou-se que **há registro de tráfego em todos os estados do Brasil, para os quais a Tim S.A. possui autorização**.

(...)

3.19. **Para as faixas de radiofrequências de 1.900/2.100 MHz**, em que pese haver menor tráfego em comparação com aquele relacionado às faixas de radiofrequências de 1.800 MHz, **nota-se que há registro de tráfego em todos os estados do Brasil, para os quais a Tim S.A. possui autorização**.

3.20. **Considerando os dados de tráfego relativos aos últimos 12 (doze) meses na faixa de 1.900/2.100 MHz**, as figuras indicam que na Região Nordeste do País há forte tendência de crescimento da eficiência de uso do espectro (ITE positivo) em todos os estados, com exceção do Maranhão que apresenta estabilidade da eficiência de uso do espectro (ITE neutro). Para as demais regiões do país observa-se, de maneira geral, a tendência de estabilidade da eficiência de uso do espectro (ITE neutro) ou tênues variações positivas ou negativas.

3.21. **Vale frisar que ao se observar a eficiência de uso do espectro dos últimos 5 (cinco) anos, (Anexo - SEI nº 6135660), constata-se que houve, em geral, tendência de crescimento relevante**, não tendo sido observado em nenhum estado do Brasil, para os quais a Tim S.A. possui autorização, redução desse parâmetro. Portanto, a análise combinada das informações dos últimos 12 (doze) meses com as informações de tráfego dos últimos 5 (cinco) anos reforçam que, em média, não houve redução do tráfego nas faixas de radiofrequências de 1.900/2.100 MHz.

3.22. Assim sendo, de maneira geral, foram observados indícios técnicos que apontam para a utilização crescente das faixas de radiofrequências de 1.800 MHz e 1.900/2.100 MHz. (sem grifos no original)

25. Assim, observa-se que a Anatel concluiu pelo uso racional e adequado do espectro ao verificar apenas dois indicadores: (a) a existência de tráfego nas faixas, independentemente da EUE mensurada mês a mês; e (b) a tendência de aumento da EUE ano a ano.

26. De plano, importa ressaltar que o art. 48, parágrafo único, do RUE, define o Regulamento para Avaliação da Eficiência de Uso do Espectro, aprovado pela Resolução-Anatel [548/2010](#), como norma a ser observada na análise do “uso racional e adequado” das faixas que foram outorgadas às prestadoras do SMP, no âmbito dos processos de prorrogação de direitos de uso de radiofrequências, requisito examinado nesta subseção. Sem embargo, o referido Regulamento estabelece que:

Art. 31. Para análise da EUE de um sistema são avaliados os seguintes critérios:

I - EUE maior ou igual ao IME; e

II - ITE, dos últimos 12 (doze) meses, maior ou igual a zero.

Art. 32. É considerado ineficiente o sistema que não atender o critério previsto no inciso I do art. 31.

27. Aqui, para fins de contextualização, cabe apresentar os conceitos de Eficiência de Uso do Espectro (EUE), de Índice Mínimo de Eficiência (IME) e de Índice Temporal de Eficiência (ITE) trazidos por essa mesma norma:

Art. 6º Para fins deste Regulamento aplicam-se as seguintes definições e abreviaturas:

(...)

IV - Eficiência de Uso do Espectro (EUE): razão entre a quantidade de informação transferida e a utilização do espectro empregada nesta transferência, avaliada por meio dos índices IME e ITE;

(...)

XI - Índice Mínimo de EUE (IME): índice mínimo de EUE estabelecido em Ato específico da Anatel ou no regulamento específico de condições de uso da faixa de radiofrequências, que deve ser atendido pelo sistema ou aplicação, em função do tipo de sistema, da faixa de radiofrequências e do espaço geométrico negado, sendo que este último pode ser determinado por unidade federativa, áreas de numeração de uma mesma unidade federativa, conjunto de municípios da mesma unidade federativa ou área de autorização;

XII - Índice Temporal de EUE (ITE): índice que indica, por meio de uma regressão linear, a evolução da EUE ao longo do tempo;

28. Destarte, ainda que o art. 32 do Regulamento mencionado deixe claro que o sistema será considerado ineficiente se a EUE for inferior ao IME, tal comparativo não foi encaminhado pela reguladora neste e tampouco nos demais processos que tratam de renovações de direitos de uso de radiofrequências recebidos até o momento por esta Corte de Contas.

29. Em resposta à diligência sobre o assunto, a reguladora relata, no Informe-Anatel 85/2023/SUE (TC 021.568/2023-5, peça 25), que:

3.25. De fato, um processo de definição de um índice ideal mínimo de eficiência, em função das diferentes tecnologias, faixas de frequências e características técnicas de transmissores e receptores que se utilizam do espectro numa dada área de prestação, resultaria em inúmeros índices mínimos de eficiência, um para cada configuração das diversas variáveis elencadas. Isto, certamente, tornaria a análise de eficiência do uso do espectro ainda mais complexa de ser aplicada e entendida, o que torna a adoção de tal técnica pouco usual para o cenário brasileiro e também para o cenário internacional. Adicionalmente, uma das suposições que deveriam ser feitas na possível definição de um índice ideal mínimo de eficiência é de que a própria evolução tecnológica contribuiria para a obsolescência de tal valor definido, o que mostra ser de difícil sustentação a utilização deste índice.

3.26. Neste contexto e em observância às melhores práticas estabelecidas em normativos internacionais, entende-se que, para pedidos de prorrogação do prazo das autorizações de uso de radiofrequências numa dada área de prestação de serviço, uma análise considerando o Índice Temporal de Eficiência - ITE, ou seja, uma análise de regressão linear dos dados de eficiência de uso de espectro ao longo dos últimos doze meses na área de prestação de serviço objeto do pedido,

é suficiente e menos sujeita a imprecisões do que se realizada a partir de índices de referência baseados em um grande número de suposições, muitas delas, subjetivas.

30. Apesar da justificativa apresentada, salienta-se que o exame do uso adequado, racional e eficiente das radiofrequências deve ser pautado pelo confronto do tráfego real observado nas respectivas faixas com padrões e critérios objetivos e normatizados pela reguladora.
31. Atualmente, é a Resolução-Anatel 548/2010 que define a metodologia de cálculo da eficiência dos sistemas de telecomunicações. Desse modo, enquanto essa norma não for substituída ou revogada, é dever da Anatel segui-la em sua integralidade.
32. Ademais, o Processo-Anatel [53500.013895/2007-52](#) registra que a proposta de aplicação dos parâmetros ITE, IME e Eficiência Relativa de Uso do Espectro (ERUE) foi elaborada com base em relatórios da consultoria Wings Telecom Ltda. (SEI-Anatel [5850672](#), p. 239-410; e SEI-Anatel [5850674](#), p. 3-44) e passou por consulta interna, bem como por consulta pública, obtendo a contribuição de diversos atores do setor, que apontaram suas considerações sobre tais indicadores. Deixar de atender o Regulamento aprovado junto à Resolução-Anatel 548/2010 seria equivalente a ignorar o exame técnico e a participação social mencionados, sem submeter tal decisão a nova rodada de audiências e demais procedimentos exigíveis para a modificação da norma vigente.
33. Outrossim, cabe destacar que o acompanhamento do uso eficiente do espectro é atividade contínua, independente da existência de processos de prorrogação de outorgas de radiofrequências. Dito isso, diante das dificuldades relatadas pela agência para implementação do IME, a metodologia de monitoramento da utilização racional e adequada das faixas poderia ter sido adaptada às atuais práticas nacionais e internacionais, que, segundo a Anatel, divergem das fixadas em seus normativos, ao longo dos mais de treze anos de vigência da Resolução-Anatel 548/2010.
34. Endossando esse entendimento, frisa-se que o art. 29 da mesma norma definiu o prazo de 24 meses a partir de sua publicação para que Anatel estabelecesse o IME em ato específico. Entretanto, findo esse prazo, a reguladora não publicou o referido ato nem promoveu a revisão dos dispositivos que abordam tal parâmetro. Oportunidade em que poderia ter buscado adaptar o regulamento às dificuldades e às boas práticas observadas até então, em detrimento de ignorar os comandos por ele firmados.
35. Reforça-se, portanto, que ao primar pelo emprego de seu arcabouço jurídico, a agência assegura sua função pedagógica, exigindo, pelo exemplo, que as prestadoras de serviços de telecomunicações e os usuários finais também atendam as normas do setor. Além disso, confere segurança jurídica à relação entre essas partes, por meio da previsibilidade das regras aplicadas.
36. Recorda-se, ainda, que a Anatel possui ampla discricionariedade para propor mudanças em seus regulamentos quando constata que eles não mais refletem as melhores condições de atuação do segmento.
37. Dessa forma, mesmo que o Regulamento de Uso do Espectro esteja em revisão e o Processo-Anatel [53500.012178/2019-47](#) contenha minuta de documento (SEI-Anatel [11052660](#)) em que se preveja revogar a Resolução 548/2010, não se pode avaliar o requisito exigido pelo art. 167, § 2º, da LGT com base em uma expectativa de normatização. Isso porque, pela principiologia do Direito Intertemporal, ao ato, aplicam-se as regras vigentes à época em que ele foi proferido.
38. Feitas as considerações sobre a imprescindibilidade de a reguladora guardar suas próprias normas, rememora-se que, no caso concreto, a Anatel concluiu pelo atendimento à condicionante de uso eficiente das frequências com fundamento na simples existência de tráfego nas faixas, independentemente do seu volume, e na observação de uma tendência de crescimento da EUE ano a ano.

39. Ainda nessa conjuntura, para além da ausência do emprego do IME como parâmetro de referência na referida avaliação, persistem as dúvidas sobre a opção de se concluir sobre a eficiência de uso das radiofrequências mediante a observância isolada de um ITE nulo ou positivo, haja vista tratar-se de um parâmetro limitado, que verifica apenas se houve aumento ou não da EUE em um certo intervalo de tempo, apontando a tendência de uso das faixas, mas que não possibilita constatar se o espectro está sendo subutilizado e se o tráfego de dados está próximo do nível esperado para uma operação adequada dos ativos.
40. Em resposta aos comentários dos gestores (peça 34, p. 4-5), a agência alegou que a verificação da eficiência de uso do espectro baseada no ITE, e não na comparação da EUE com algum valor de referência, encontra amparo em recomendações da União Internacional de Telecomunicações (UIT), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) para as tecnologias da informação e da comunicação (TICs).
41. Complementou afirmando que é mais adequado observar a eficiência do mesmo sistema ao longo do tempo, a fim de avaliar se houve alguma melhoria na área de interesse, do que comparar sistemas que também forneçam serviços de radiocomunicações, mas que tenham características distintas.
42. A reguladora defendeu, ainda, que a definição de um índice de referência é matéria complexa, que demandaria o desenho de inúmeros padrões mínimos de eficiência, a depender da configuração das diversas variáveis observadas em cada caso.
43. Por tudo isso, a Anatel argumenta que a análise técnica do uso racional e adequado das faixas restrita ao ITE seria suficiente.
44. Contudo, entende-se que as justificativas apresentadas pela reguladora repetem argumentos que já foram analisados (peça 12). No mais, conforme expresso no trecho transcrito pela própria agência em sua manifestação (peça 34, p. 4), a UIT declara que a EUE pode ser comparada para obter eficiências relativas. O que a instituição recomenda é cautela na realização dessas comparações. Dito isso, a organização não faz qualquer objeção ao uso de parâmetros de referência na análise da EUE. Apenas aponta os benefícios de também se acompanhar a eficiência de um mesmo sistema no decorrer do tempo (peça 34, p. 4).
45. Em adição, salienta-se que as fragilidades apontadas por esta unidade técnica visam a reforçar a importância do emprego de critérios objetivos normatizados na avaliação do uso eficiente do espectro, que permitam um exame abrangente e exaustivo dessa condicionante, imprescindível para se cogitar a prorrogação dos direitos de uso das radiofrequências. Entretanto, cabe à Anatel apreciar, mediante dados e conceitos técnicos, a maneira mais conveniente de alcançar esse resultado, observando o princípio da legalidade.
46. Desse modo, constata-se que os argumentos trazidos pela reguladora não foram capazes de alterar a conclusão sobre a vulnerabilidade do exame realizado pela agência para determinar se a prestadora faz uso racional e adequado das faixas que opera.
47. O art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 prevê que propostas de ciência se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado, a fim de evitar a repetição de irregularidade.
48. Logo, diante de tais vulnerabilidades e com fundamento na referida norma, propõe-se dar ciência à Anatel, com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que, ao basear a conclusão sobre o uso eficiente do espectro unicamente na existência de tráfego na faixa e na observância de um Índice Temporal de Eficiência (ITE) maior ou igual a zero, sem apresentar elementos que evidenciem se a Eficiência de Uso do Espectro (EUE) no período avaliado é maior ou igual a um Índice Mínimo de Eficiência (IME), ferindo a íntegra dos arts. 28, 29, 31 e 32 do regulamento anexo à Resolução-Anatel 548/2010, o procedimento aplicado pela agência deixa de analisar parâmetros que respaldam uma avaliação abrangente e exaustiva dos requisitos exigidos no art. 167, § 2º, da LGT, nas cláusulas dos contratos firmados e no art.

48, inciso I, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016.

49. Não obstante a inconformidade mencionada quanto à incompletude das análises da Anatel, exclusivamente por se tratar de pedido de primeira prorrogação de outorgas, que já detinham tal previsão no texto contratual e no edital de licitação das faixas, faz-se necessário ponderar se os diagnósticos referentes ao tema, promovidos pela agência, possuem elementos que justifiquem o indeferimento dos pedidos de renovação dos direitos de uso desses ativos.
50. Nessa linha, salienta-se que, ao apresentar os dados de EUE das faixas de 1.800 MHz e de 2.100 MHz em conjunto nas Figuras 1 a 5 do Informe-Anatel 820/2020/ORDER/SOR (peça 11), a agência deixou de apresentar de maneira expressa e transparente o ITE para os últimos doze meses relativo às faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz, objeto desta análise, em algumas das regiões cobertas pelos termos de autorização em foco. Isso porque a escala da faixa de 1.800 MHz, em geral com valores de EUE bastante superiores aos dos blocos de 1.900 MHz e de 2.100 MHz, impediu uma conclusão clara sobre o viés do ITE associado a essas últimas radiofrequências em parte das áreas de prestação examinadas.
51. Nesse contexto, foi promovida nova diligência (peça 38) solicitando o ITE dos Termos de Autorização 51/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 52/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 53/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 54/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 55/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 56/2008/PVCP/SPV-ANATEL e 58/2008/PVCP/SPV-ANATEL, para o período de julho de 2019 a junho de 2020 ou para os últimos doze meses da data de vencimento dos referidos contratos, contemplando uma amostra representativa de municípios de cada uma dessas áreas de prestação. A devolutiva da Anatel consta às peças 52 e 53, que exibem o ITE para as outorgas mencionadas considerando o lapso de maio de 2022 a abril de 2023.
52. Do exame do Informe-Anatel 1029/2024/ORDER/SOR (peça 53), de plano, verifica-se que os dados do ITE foram apresentados por termo de autorização (TA). Essa opção dificultou a análise individualizada do uso das diferentes parcelas do espectro para os TAs 52/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 53/2008/PVCP/SPV-ANATEL e 56/2008/PVCP/SPV-ANATEL, que contemplam mais de uma subfaixa.
53. Recorrendo à planilha anexa ao referido informe (mídia anexa à peça 53), foi possível tratar as informações encaminhadas pela reguladora de forma a segregar os municípios vinculados a cada um dos sub-blocos de frequência incluídos nas outorgas. Como resultado de tal diagnóstico (mídia anexa à peça 63), foi gerada a seguinte tabela:

Tabela 2 – ITE calculado para as autorizações de direito de uso detidas pela Tim nas faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz, considerando o período de maio de 2022 a abril de 2023.

Termo de Autorização/ Subfaixa de frequência	Total de municípios abarcados	Qtd de municípios da amostra	% Tamanho da amostra	Qtd de municípios com ITE nulo ou positivo	% de municípios com ITE nulo ou positivo
51/2008/PVCP/SPV- ANATEL	795	795	100%	684	86,0%
G	795	795	100%	684	86,0%
52/2008/PVCP/SPV- ANATEL	624	614	98%	529	86,2%
F	454	444	98%	380	85,6%
G	170	170	100%	149	87,6%
53/2008/PVCP/SPV- ANATEL	1175	1173	100%	1047	89,3%
G	9	9	100%	8	88,9%
I	1166	1164	100%	1039	89,3%
54/2008/PVCP/SPV-	397	397	100%	258	65,0%

Termo de Autorização/ Subfaixa de frequência	Total de municípios abarcados	Qtd de municípios da amostra	% Tamanho da amostra	Qtd de municípios com ITE nulo ou positivo	% de municípios com ITE nulo ou positivo
ANATEL					
I	397	397	100%	258	65,0%
55/2008/PVCP/SPV- ANATEL	295	295	100%	223	75,6%
I	295	295	100%	223	75,6%
56/2008/PVCP/SPV- ANATEL	645	645	100%	482	74,7%
F	64	64	100%	27	42,2%
G	558	558	100%	439	78,7%
I	23	23	100%	16	69,6%
58/2008/PVCP/SPV- ANATEL	4	4	100%	4	100,0%
I	4	4	100%	4	100,0%

Fonte: elaboração própria com base na planilha “Análise EUE TIM.xlsx” (mídia anexa à peça 63).

54. Nota-se, portanto, que, em todas as outorgas, mais de 60% dos municípios abrangidos pelas autorizações de uso exibiram ITE nulo ou positivo, considerando o período de maio de 2022 a abril de 2023. Entretanto, a depender da banda de frequência examinada, esse percentual pode ser significativamente menor, como no caso da banda “F” associada ao TA 56/2008/PVCP/SPV-ANATEL.
55. Registre-se que esse critério, que considera satisfatórios tanto os ITE positivos quanto os nulos, advém da própria Anatel. Não obstante, assinala-se que essa situação não assegura necessariamente um bom grau de eficiência no uso do espectro, uma vez que é possível que haja um ITE nulo em um cenário de baixo grau de eficiência. Assim, idealmente, seria metodologicamente mais assertivo que os casos de ITE nulo fossem analisados de modo apartado dos casos de ITE positivo.
56. Cabe reforçar, ainda, a importância de que a Anatel compartilhe dados completos e com a maior granularidade possível sobre a EUE, por subfaixa de frequência e por região de prestação. Além disso, há necessidade de que a agência normatize os critérios estabelecidos para julgar que um determinado percentual de municípios com ITE nulo ou positivo é suficiente para considerar a área de prestação do serviço como um todo aderente aos requisitos do art. 167, § 2º, da LGT e do art. 31, inciso II, do Regulamento para Avaliação da Eficiência de Uso do Espectro. A medida tem o intuito de permitir que as partes interessadas possam verificar a objetividade e a coerência do exame promovido pela reguladora quando ela atesta o preenchimento das condicionantes exigidas para admitir renovações de direitos de uso de radiofrequências.
57. Isso porque a finalidade da exigência legal é que haja uma avaliação do uso do espectro relacionado com as autorizações de frequência a serem prorrogadas. Contudo, do modo com a Anatel conduz essas avaliações, não há como assegurar em que medida há um uso eficiente e racional desse espectro pelas autorizatárias.
58. Dito de outra forma, além de se julgar inadequado empregar o ITE isoladamente na referida análise, a falta de uma normatização que permita concluir se 60%, 80% ou qualquer outro percentual de municípios da área de prestação com ITE nulo ou positivo seria aceitável para se concluir sobre o uso racional e adequado da radiofrequência implica falta de transparência e pode prejudicar a segurança jurídica e a isonomia do processo, princípios basilares da Administração Pública.

59. Assim, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se dar ciência à Anatel, com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que a realização da análise sobre o uso adequado, racional e eficiente do espectro que não empregue critérios objetivos e normatizados de avaliação dos indicadores de eficiência do sistema para o conjunto de municípios, bem como que, mesmo quando utiliza parâmetros não normatizados, não seja suficientemente motivada, a exemplo da análise baseada em dados não discriminados por termo de autorização, área de prestação e faixa de frequências outorgadas e que não contemple uma amostra representativa das localidades que integram cada setor do Plano Geral de Outorgas do SMP, de modo a possibilitar avaliar o atendimento ao art. 31, inciso II, do regulamento anexo à Resolução-Anatel 548/2010 para o setor como um todo, viola o princípio da legalidade e da transparência, que regem a conduta da Administração Pública, e o acesso à informação clara, conforme art. 5º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como o princípio da motivação dos atos administrativos, previsto no art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, expressos no art. 38 da LGT, além de ir contra o recomendado no item 9.5.1 do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário.

60. No que tange à manifestação da prestadora sobre o tema, em sua resposta à oitiva, a Tim fez os seguintes comentários sobre o uso racional e adequado do espectro (peça 45, p. 22):

Como se vê, de acordo com o § 2º do artigo 167 da LGT, as únicas **3 (três) hipóteses em que se admite o indeferimento de pedidos de prorrogação** de autorizações de uso de radiofrequências são: **(i) se o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência**, (ii) se houver cometido infrações reiteradas em suas atividades, ou (iii) se for necessária a modificação de destinação do uso da radiofrequência.

Pois bem. No caso em tela, vale desde logo anotar que **nenhuma das hipóteses constantes do § 2º do artigo 167 da LGT está presente**, não se podendo cogitar, portanto, do indeferimento dos pedidos de prorrogação apresentados à ANATEL.

Particularmente com relação ao item (i) supra, ainda que os questionamentos da área técnica do TCU quanto à avaliação realizada pela Agência não tenham sido objeto de notificação para manifestação da TIM, cumpre consignar que, **no caso das faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz, não há dúvidas quanto (a) ao uso racional e adequado da radiofrequência por parte desta Prestadora** e, correlatamente, (b) à ausência de hipótese ensejadora do indeferimento.

Sem prejuízo da devida análise dos dados e informações apresentados pela Agência, a partir do tráfego verificado em suas próprias redes nas faixas de radiofrequência em questão, das tecnologias disponibilizadas e do número de usuários atendidos, a **própria TIM é capaz de afirmar que vem fazendo uso racional e adequado do direito de uso conferido pelas respectivas autorizações, com a entrega de serviço de qualidade a milhares de usuários.** (sem grifos no original)

61. Desse modo, verifica-se que as alegações apresentadas pela Tim não apresentam dados, nem questionam aspectos ou argumentos das análises empreendidas pela Anatel sobre o uso do espectro referente aos termos de autorização a serem prorrogados.

62. Isto posto, cabe recordar que o conceito de uso racional e adequado do espectro é definido pela regulamentação da Anatel e, assim, deve ser comprovado pela agência, com base nas informações da autorizatária, para fins do deferimento da prorrogação das outorgas. Nesse sentido, a mera afirmação da empresa acerca do seu uso do espectro não configura elemento suficiente para demonstrar o atendimento às condicionantes normativas requeridas na prorrogação das outorgas.

63. No mais, o exame dos gráficos da Figura 2 do Informe-Anatel 820/2020/ORDER/SOR (peça 11) aponta que os blocos de frequências e as áreas cobertas nos Termos de Autorização 44/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 45/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 46/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 47/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 48/2008/PVCP/SPV-ANATEL, 49/2008/PVCP/SPV-ANATEL e 50/2008/PVCP/SPV-ANATEL também apresentaram ITE positivo ou igual a zero entre julho de 2019 e junho de 2020.

64. Portanto, ainda que tenham sido constatadas inconformidades no processo instituído pela reguladora para exame da eficiência do uso do espectro, entende-se que, unicamente pelo fato de se tratar de pedidos de primeira prorrogação, prevista em contrato e na licitação que originou as outorgas tratadas nestes autos, não foram identificados elementos que evidenciem o uso não racional e inadequado das radiofrequências pela autorizatória que justifiquem o indeferimento da prorrogação dos termos de autorização em foco, com base no critério previsto no art. 167, § 2º, da LGT e no art. 48, inciso I, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016.

II. Análise quanto ao cometimento de infrações reiteradas

65. Aduz o art. 167, § 2º, da LGT que o indeferimento do pedido de prorrogação de autorização de uso de radiofrequências ocorrerá, dentre outros, se o interessado houver cometido infrações reiteradas em suas atividades.

66. Em linha com tal imposição, o art. 48, inciso II, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequência, anexo à Resolução-Anatel 671/2016, reforça que:

Art. 48. O indeferimento da solicitação de prorrogação da autorização de uso de radiofrequências somente ocorrerá:

(...)

II - se o interessado tiver cometido infrações reiteradas previstas neste Regulamento, no Termo de Autorização do Direito de Uso de Radiofrequência, ou no Regulamento que disciplina as condições de uso da radiofrequência, em suas atividades; ou,

67. Sem embargo, nenhum dos documentos mencionados por essa norma elucida, inequivocamente, quais infrações devem compor o exame da premissa em discussão.

68. Assim, reforça-se que a ausência de padrões objetivos, assentados no arcabouço jurídico da reguladora, que permitam a avaliação do referido critério mediante uma metodologia clara, contendo a definição do escopo abarcado (serviços, prazos, tipo e gravidade da violação etc.) e do número de infrações que caracterizam o conceito de “reiteradas”, dentre outros elementos, prejudica a análise da sociedade quanto ao atendimento da operadora a esse requisito.

69. Tal fato já fora constatado por esta unidade técnica em seu relatório de acompanhamento no âmbito do TC 021.350/2020-5 (peça 223), sendo objeto de ciência e recomendação exaradas nos itens 9.4.1.3 e 9.5.3 do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário.

9.4.1.3. o mero levantamento dos registros de sanção e processos disciplinares transitados em julgado contra a operadora, sem a respectiva análise abrangente dos aspectos que levaram a tais infrações e sem avaliação acerca do eventual cometimento de infrações reiteradas, infringe ao art. 167, *caput* e §§ 2º e 3º, da Lei 9.472/1997 e art. 12, inciso II, do Decreto 10.402/2020 (seção V.3 do Voto);

(...)

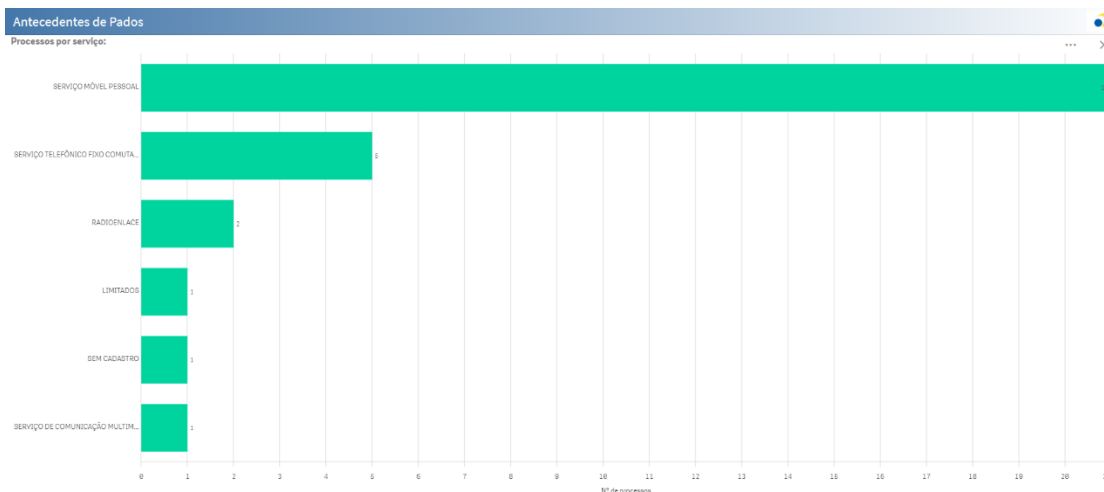
9.5.3. explicita, em seu arcabouço normativo, critérios objetivos para avaliar, na prorrogação de outorgas, o efetivo cumprimento de obrigações e o não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante, em obediência ao art. 167, *caput* e §§ 2º e 3º, da Lei 9.472/1997 e art. 12, inciso II, do Decreto 10.402/2020 (seção V.3 do Voto);

70. No que tange ao requisito legal de não cometimento de infrações reiteradas em suas atividades, a área técnica da agência concluiu pelo seu atendimento, conforme se extrai do excerto do Informe-Anatel 873/2021/ORLE/SOR (peça 10), abaixo transcrito:

3.47. A consulta ao dashboard disponibilizado pela Superintendência de Controle de Obrigações revela que existem 88 registros de sanção em face da prestadora em **31 PADOs transitados em julgado** no período compreendido entre 04/04/2018 e a presente data, em consonância com o conceito de antecedente previsto no artigo 2º, inciso II, do Regulamento de Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 7 de maio de 2012. A planilha contendo o

resultado da pesquisa realizada no dashboard relativamente aos antecedentes da prestadora encontra-se anexa ao presente Informe, sob o SEI nº 10037878.

3.48. Com relação aos serviços de telecomunicações explorados pela empresa relativamente às infrações cometidas, têm-se o seguinte cenário:



3.49. Nota-se que, **com referência ao SMP**, objeto de análise nos presentes autos, existe o total de **21 PADOs transitados em julgado**, no período considerado, com sanção aplicada em desfavor da prestadora.

3.50. Com relação, de forma específica, à situação de reincidência da empresa, observam-se, da planilha anexa SEI nº 10037878, a ocorrência de mais de um registro de infração, particularmente, em relação aos 6 dispositivos adiante citados:

Dispositivos Infringidos	Quant. Processos
Anexo à Resolução nº 589/2012 - Art. 6º	3
Anexo à Resolução nº 410/2005 - Art. 44	2
Lei nº 9.472/1997 (LGT) - Art. 137	2
Lei nº 9.472/1997 (LGT) - Art. 162	2
Resolução nº 441 -> TÍTULO V -> Art. 28. -> III -	2
Resolução nº 589 -> ANEXO AO -> 3.	2

3.51. Com referência aos demais dispositivos infringidos, nenhum deles foi registrado em mais de 1 processo.

3.52. Nesse ponto, **vale observar que, nem o artigo 167 da LGT, nem o artigo 48 do RUE, estabeleceram critérios objetivos para se definir o quantitativo de infrações a um dispositivo que deve ser considerado como cometimento reiterado de infrações**, o que poderia dar azo ao indeferimento do pedido de prorrogação.

3.53. A área técnica ratifica, portanto, o entendimento de que, s.m.j., o quantitativo de reincidências acima detalhado não deveria obstar o pedido de prorrogação de direito de uso de radiofrequências apresentado.

3.54. O Conselho Diretor, no entanto, ao apreciar o pedido, deverá se utilizar de **critérios de razoabilidade e proporcionalidade** para definir se as infrações cometidas pela prestadora em mais de uma oportunidade em face do mesmo dispositivo contratual ou regulamentar deverão ensejar óbice à prorrogação de uso almejada pela prestadora.

3.55. Por fim, não obstante o entendimento desta área técnica no sentido de que eventual denegação do pedido de prorrogação deveria **levar em consideração tão somente os PADOs transitados em julgado**, conforme conceito de **antecedentes** previsto no artigo 2º, inciso II, do Regulamento de

Aplicação de Sanções Administrativas, aprovado pela Resolução nº 589, de 07/05/2012, e no intuito de observar o entendimento da PFE-ANATEL esposado em no Parecer nº 622/2020/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI nº 5942692), proferido nos autos do Processo nº 53500.044117/2019-49, junta-se aos presentes autos Planilha (SEI nº 10037898) e Ficha de Gráficos (SEI nº 10037911) contendo as informações sobre os processos sancionatórios em andamento instaurados em face da prestadora.

3.56. Diante do exposto, da análise dos dados, **não se verifica, s.m.j., o cometimento relevante de infrações reiteradas que justifiquem óbice ao prosseguimento do presente pedido de prorrogação, de forma que se considera atendido o requisito legal em análise.**

(...)

3.63. Diante do exposto, constata-se que **a SCO manifestou o entendimento no sentido de ser satisfatória a situação atual do cumprimento de compromissos assumidos pela prestadora**, razão pela qual entende-se não existir óbice quanto ao deferimento do pedido de prorrogação neste tópico. (sem grifos no original)

71. Observa-se que a agência utilizou o conceito de “antecedente” fixado no art. 2º, inciso II, do Regulamento de Aplicações de Sanções Administrativas (RASA), aprovado pela Resolução-Anatel 589/2012, definindo o prazo de cinco anos da data do trânsito em julgado dos processos como período de avaliação de possíveis infrações reincidentes:

Art. 2º Para fins deste Regulamento aplicam-se as seguintes definições:

(...)

II - **antecedente**: registro de sanção administrativa imposta pela Agência, precedente no tempo em prazo não superior a **5 (cinco) anos**, contado do trânsito em julgado administrativo do Pado (Procedimento para Apuração de Descumprimento de Obrigações) **até a data do cometimento da nova infração**, excluído o caso de reincidência específica;

(...)

VIII - **reincidência específica: repetição de falta de igual natureza**, no período de **5 (cinco) anos** contado do trânsito em julgado administrativo do Pado, até a data do cometimento da nova infração; (sem grifos no original)

72. Na sequência, por meio da Análise-Anatel 30/2023/AC (peça 9), o Conselheiro-Relator anuiu ao entendimento da área técnica:

4.44. De início, no que se refere à avaliação específica quanto ao cometimento de infrações reiteradas, a área técnica analisou os dados referentes aos PADOS instaurados em face da TIM contidos na planilha SEI nº 5490713, bem como as informações constantes do dashboard de acompanhamento disponibilizado pela SCO, tendo assim concluído:

Informe nº 873/2021/ORLE/SOR (SEI 6699400)

3.53. A área técnica ratifica, portanto, o entendimento de que, s.m.j., o quantitativo de reincidências acima detalhado não deveria obstar o pedido de prorrogação de direito de uso de radiofrequências apresentado.

(...)

4.47. Com isso em vista, a área técnica complementou sua análise, nos termos do Memorando nº 20/2023/COUN/SCO (SEI nº 9834432), cujo inteiro teor ora se transcreve:

(...)

10. Quanto às infrações mencionadas, cumpre esclarecer que foram instaurados os seguintes Pados em desfavor da Tim, para apuração dos atendimentos intempestivos:

53500.001639/2016-11 ^{1 2}
53500.007557/2014-19 ¹
53500.013637/2011-52 ^{1 2}
53500.075812/2017-91 ^{1 2}
Edital 002/2010
53500.070452/2017-31 ^{1 2}

¹ Processo encerrado

² Processo admitido em TAC

11. Conforme apontado acima, os Pados instaurados em função de descumprimentos do Edital foram arquivados, tendo parte deles sido admitida em Termo de Ajustamento de Condutas. Neste ponto, vale dizer que a Tim buscou a regularização de diversas condutas por meio da proposta de celebração do Termo, sendo a primeira prestadora a firmar TAC com a Agência, consubstanciado no Termo de Ajustamento de Conduta nº 1/2020. Nesse caso, destaca-se que as condutas relativas aos compromissos de abrangência foram integral e tempestivamente cumpridas, conforme se verifica no painel de acompanhamento disponível em <https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/acompanhamento-e-controle/tac-tim>.

12. Ademais, registra-se que a situação mais atual dos Pados pode ser verificada no espaço Anatel Dados (dados.anatel.gov.br) > Gestão de Pados.

13. Diante dessas considerações, verifica-se que, apesar de haver infrações cometidas por parte da Tim, os objetivos finais dos editais foram cumpridos. Ademais, não se verifica um descumprimento sistêmico de prazos, motivo por qual esta SCO entende que não há infrações em volume e gravidade suficientes que justifiquem a negativa da prorrogação do direito de uso de radiofrequências, nos termos do art. 167, § 2º, da LGT.

4.48. Consignou-se, assim, o **entendimento no sentido de ser satisfatória a situação atual do cumprimento de compromissos assumidos pela prestadora, razão pela qual se entende não existir óbice quanto ao deferimento do pedido de prorrogação neste tópico.**

4.49. Dessa forma, reputo que esse requisito também está atendido. (sem grifos no original)

73. Conquanto a agência afirme que tenha se utilizado de “critérios de razoabilidade e proporcionalidade”, tal qual esposado no item 3.54 do Informe-Anatel 873/2021/ORLE/SOR (peça 10), observa-se a inexistência de definição prévia quanto a esses parâmetros, devidamente estruturados, o que abre margem a decisões subjetivas, indo de encontro aos princípios de segurança jurídica e de impessoalidade, entre outros.

74. Isso porque a diversidade das redes (incluindo infraestrutura, abrangência e base de clientes) e a análise do volume/severidade das infrações relativas à atividade das prestadoras do SMP, inclusive em relação ao uso de espectro, dificultam a aplicação genérica desses princípios de razoabilidade e proporcionalidade, especialmente quando não há critérios objetivos mínimos definidos para se identificar as infrações que podem ensejar óbice à prorrogação pleiteada.

75. Portanto, esta unidade técnica entende que ainda permanece inexistente a definição de critérios claros e objetivos para avaliar se houve a inocorrência de cometimento de infrações reiteradas, consoante exigido pelo art. 167, § 2º, da LGT, o que representa fragilidade na função regulatória da Anatel.

76. Por outro lado, mesmo não tendo sido fixados critérios adequados para atendimento ao art. 167, caput e § 2º, da LGT, entende-se, excepcionalmente, que seria possível a prorrogação dos presentes termos de uso radiofrequência, exclusivamente pelo fato de se tratar de primeira renovação e, ainda, de que não foram encontrados elementos de inconformidades suficientes que justifiquem sua negativa.

77. Informa-se, ainda, que está em andamento a Consulta Pública 65/2023, que prevê proposta do novo Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências – RUE. Acerca do assunto em debate, traz-se à baila o seguinte excerto:

Art. 64. O indeferimento da solicitação de prorrogação da autorização de uso de radiofrequências ocorrerá nas seguintes hipóteses:

(...)

III - se o interessado tiver cometido infrações reiteradas previstas neste Regulamento, no Termo de Autorização do Direito de Uso de Radiofrequência, ou no Regulamento que disciplina as condições de uso da radiofrequência, reconhecidas mediante processo administrativo do qual não caiba mais recurso, mesmo que a sanção ainda não tenha sido adimplida;

78. Observa-se que a proposta de revisão da norma continua sem delimitar o escopo do termo “reiteradas”, o que pode ser um indicativo de que, se essa versão for publicada, a falta de um critério objetivo persistirá em processos futuros que tratem de prorrogações de direitos de uso de radiofrequências.

79. Em resposta aos comentários dos gestores e à oitiva, a Anatel afirmou que, consoante o que já havia sido relatado no Informe 53/2022/SUE, referente às medidas adotadas pela Anatel após o Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário, têm sido realizadas análises qualitativas acerca do cometimento de infrações reiteradas, “evitando-se ‘o mero levantamento dos registros de sanção e processos disciplinares transitados em julgado’, tal qual fora anteriormente apontado no referido Acórdão” (peça 34, p. 5).

80. Ainda, a agência repisa que “a legislação e regulamentação vigentes não preveem critérios ou parâmetros objetivos para se considerar a ocorrência de infrações reiteradas” (peça 34, p. 5). Não obstante, a Anatel assinala que o Conselho Diretor tem aprovado as seguintes verificações feitas pela área técnica (peça 34, p. 5-6):

1. Levantamento dos processos de apuração de infrações transitados em julgado, com infrações cometidas durante a última vigência da autorização;
2. Verificação da vinculação das infrações às faixas de radiofrequências abarcadas pelo pedido de prorrogação; e
3. Verificação da quantidade, abrangência e prejuízo das infrações cometidas.

3.7. Em relação ao item “1” acima, importante destacar que, tratando-se de autorização já prorrogada, não são consideradas as infrações cometidas durante a vigência do instrumento original, visto já terem sido consideradas quando da expedição da primeira prorrogação.

3.8. Sobre o item “2”, optou-se pelo exame de infrações relacionadas a compromissos editais ou relativas ao uso do espectro, vez que guardam relação direta com o objeto da prorrogação. Outras infrações, tais como aos requisitos de qualidade, competição ou legislação consumerista, ainda que potencialmente severas, por vezes agrupam modalidades e tecnologias do serviço distintas, ou até mesmo referem-se a apurações multiserviço, não guardando relação direta com faixas de frequências específicas.

3.9. Por fim, quanto ao item “3”, optou-se por avaliar caso a caso a severidade e persistência das infrações, vez que o estabelecimento de números fixos poderia gerar distorções entre prestadoras, tendo em vista que cada uma possui infraestrutura, abrangência, base de clientes e rol de obrigações editais distintas das demais.

3.10. Para tanto, tem-se considerado se há i) volume significativo de infrações frente ao universo observado (quantidades significativas de infrações relativas ao uso de espectro com relação à dimensão da rede e de metas de edital descumpridas frente ao total de compromissos assumidos); ii) severidade das infrações, considerando-se, por exemplo, os prejuízos efetivos ou potenciais no uso irregular do espectro e impactos às políticas públicas associadas às metas editais; e iii) recusa ou resistência na regularização da conduta, por meio da persistência no uso irregular do espectro ou efetivo não atendimento a meta de edital.



81. Deste modo, constata-se que as justificativas trazidas pela Anatel repetem argumentos que já foram analisados, além de não serem capazes de alterar a conclusão da presente seção no que tange à necessidade da proposta de dar ciência. Pelo contrário, a manifestação da agência reforça a ilegalidade apontada na presente instrução, uma vez que relata como os critérios utilizados para avaliar o significado da expressão “infrações reiteradas” não são os mesmos para todas as prestadoras.
82. Por sua vez, a Tim não teceu comentários ou alegações no que tange ao presente tópico. Assim, não há o que analisar de sua manifestação.
83. Por todo o exposto, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Anatel, com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que a não utilização de critérios claros e objetivos que definam infrações reiteradas, de forma que se avalie objetivamente o não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante, quando da prorrogação de autorização da outorga de uso de radiofrequências, configura descumprimento do art. 167, caput e § 2º, da LGT, bem como os princípios da impessoalidade, da isonomia e do julgamento objetivo previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e no art. 19 da Lei nº 9.472/1997, LGT.

III. Análise do aspecto de modificação das condições de uso das faixas de radiofrequências a serem prorrogadas

84. A LGT, em sua redação original, vigente à época em que os termos de autorização objeto deste expediente foram firmados, estabelece:

Art. 167. No caso de serviços autorizados, o prazo de vigência será de até vinte anos, prorrogável uma única vez por igual período

(...)

§ 2º **O indeferimento somente ocorrerá** se o interessado não estiver fazendo uso racional e adequado da radiofrequência, se houver cometido infrações reiteradas em suas atividades **ou se for necessária a modificação de destinação do uso da radiofrequência.** (sem grifos no original)

85. O Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), Resolução-Anatel 671/2016, por sua vez, prevê que:

Art. 48. O indeferimento da solicitação de prorrogação da autorização de uso de radiofrequências somente ocorrerá:

(...)

III - se tiver sido modificada a atribuição, destinação ou distribuição de faixas de radiofrequências, bem como as respectivas condições de uso das radiofrequências. (sem grifos no original)

86. Para a análise, impende apresentar os conceitos, consoante exposto em normativos da Anatel:

a) “atribuição de uma faixa de radiofrequências corresponde à inscrição de uma dada faixa de radiofrequências na tabela de atribuição de faixas de radiofrequências, com o propósito de usá-la, sob condições específicas, por um ou mais serviços de radiocomunicação terrestre ou espacial, convencionados pela União Internacional de Telecomunicações (UIT)” (art. 3º, inciso III, do RUE);

b) “destinação de uma faixa de radiofrequências consiste na inscrição de um ou mais serviços de telecomunicações ou serviços de radiodifusão, segundo a regulamentação da Anatel, vinculando a exploração desses serviços às determinadas faixas de radiofrequências, sem contrariar a atribuição estabelecida” (art. 3º, inciso XI, do RUE);

c) distribuição é a inscrição de uma radiofrequência, faixa ou canal de radiofrequências para uma determinada área geográfica em um plano de distribuição editado pela Anatel, sem contrariar a atribuição e a destinação estabelecidas (art. 3º, inciso XII, do RUE);

d) condições de uso são um conjunto de definições por parte da Anatel acerca de canalização, de arranjos de frequências, de limites de potência, entre outras condições técnicas e operacionais de uso das faixas de radiofrequências dos serviços de interesse coletivo e restrito, nos termos do art. 2º, *caput* e § 1º, do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, Resolução Anatel 757/2022.

87. Comparando-se os dois normativos, verifica-se que a LGT menciona apenas a modificação na destinação como uma hipótese para indeferimento, enquanto o regulamento da agência é mais abrangente e também prevê o indeferimento em casos de modificação de atribuição, de distribuição ou de condições de uso.

88. A Anatel por meio do Informe-Anatel 13/2024/SUE (peça 34, p. 2) esclarece que:

A alteração da canalização constitui mudança de condição técnica para exploração de um dado serviço de telecomunicações, o que difere da alteração da destinação da faixa de radiofrequências. Como já visto acima, a destinação de uma faixa de radiofrequências, contida no PDFF, indica quais são os serviços de telecomunicações que podem ser explorados naquela porção do espectro.

(...)

Por outro lado, a canalização faz parte do conjunto de características de natureza técnica que disciplinam a operação de sistemas associados a um dado serviço de telecomunicações, para o qual a faixa deve estar previamente destinada. Especificamente quanto à canalização, importa destacar que esta característica técnica indica os blocos mínimos de espectro que comporão as faixas de frequências a serem autorizadas às prestadoras de serviços de telecomunicações.

89. No caso em tela, foi possível constatar que a Anatel propôs alterações na canalização das frequências, que está inserida nas condições de uso das faixas, fato esse que pode impactar diversos aspectos do pedido de prorrogação, conforme avaliação a seguir.

90. Sobre a questão, o Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução-Anatel 757/2022, assim dispõe:

Art. 31. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.920 MHz a 1.980 MHz e de 2.110 MHz a 2.170 MHz, sistemas em operação previamente autorizados na vigência da Resolução nº 454/2006, podem continuar em operação de acordo com as condições de uso vigentes na data da respectiva autorização de uso de radiofrequências, **até 01 de junho de 2026, ou pelo prazo remanescente** da autorização de uso de radiofrequências, **o que ocorrer primeiro**.

Parágrafo único. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.920 MHz a 1.980 MHz e de 2.110 MHz a 2.170 MHz **não serão expedidas novas autorizações de uso de radiofrequências**, a partir da vigência deste Regulamento, nas condições de uso de radiofrequências estabelecidas na Resolução citada no caput. (sem grifos no original)

91. Isso decorre do fato de que o Conselho Diretor da Anatel definiu a necessidade de que seja realizado um *refarming* nessas subfaixas em 2026, para viabilizar o “uso mais eficiente e adequado das respectivas subfaixas outorgadas” (peça 8, p. 190), consoante exposto na Análise de Impacto Regulatório (AIR) produzida pela agência no processo de elaboração da mencionada resolução e que fundamentou a proposta aprovada do referido normativo (peça 8, p. 189-190):

Qual é o contexto do problema?

A **forte evolução dos serviços ofertados** por meio das redes de telecomunicações tem exigido cada vez mais das redes a fim de aportar a nova demanda de tráfego de dados, especialmente para o SMP.

Portanto, **deve-se promover medidas regulatórias que incentivem os detentores de autorizações** nas faixas de 1.900 MHz / 2.100 MHz a fazerem **uso mais eficiente e adequado** das respectivas subfaixas outorgadas, dado o cenário exposto na descrição introdutória deste Tema.

Qual o problema a ser solucionado?



A atual canalização das faixas de 1.900 MHz / 2.100 MHz, regulamentadas pela Resolução nº 454/2006, encontra-se **defasadas em face da necessidade de atualização tecnológica**, visando facilitar a implementação de sistemas IMT na faixa.

(...)

Qual(is) o(s) objetivo(s) da ação?

Promover o uso adequado e eficiente do espectro, definindo a canalização adequada para as faixas de 1.900 MHz / 2.100 MHz **face às necessidades da prestação do serviço**. (sem grifos no original)

92. Ao avaliar vários cenários possíveis para o enfrentamento da questão, a referida AIR apontou como melhor alternativa a “atualização da canalização com manutenção da canalização vigente até o vencimento de todas as outorgas na faixa (2026) e vigência da nova canalização após esse prazo” (alternativa “b” trazida na Análise).

93. Impende registrar que diversas outorgas de frequências em outras subfaixas tiveram o prazo de suas renovações reduzido, com a finalidade de propiciar a realização dos respectivos *refarmings*, a exemplo do verificado nos processos TC 007.650/2023-0, TC 007.655/2023-1, TC 007.657/2023-4, TC 007.659/2023-7, TC 007.662/2023-8, TC 007.663/2023-4, conforme dispositivos análogos da mesma Resolução-Anatel 757/2022.

94. Passando-se a avaliar o caso concreto, o Acórdão-Anatel 101/2023 aprovou a prorrogação das outorgas tratadas nestes autos, com extensão da vigência até o ano de 2038. A redação de tal decisão trouxe, em sua tabela do item “a”, a descrição das mesmas condições dos termos originais, repetindo-se as configurações de blocos de frequências e larguras de banda outorgadas originalmente, ou seja, a canalização antiga (peça 5, p. 1).

95. Em uma análise sumária, o fato de se manterem as condições originais de canalização e, ao mesmo tempo, de se prorrogar até 2038 tais outorgas mostra-se incoerente com o prazo máximo estabelecido pelo art. 31 do regulamento aprovado pela Resolução-Anatel 757/2022 para a vigência de outorgas com configurações desatualizadas, que é junho de 2026.

96. Buscando-se melhor compreensão da decisão da agência, foi necessário revisitar as análises e conclusões que levaram à aprovação das outorgas discutidas nos autos.

97. A área técnica da Anatel, em manifestação trazida no Informe-Anatel 873/2021/ORLE/SOR, apresentou as seguintes considerações sobre o tema (peça 10, p. 10-12):

3.38. A **Resolução nº 757, de 08 de novembro de 2022, publicada no Diário Oficial da União em 11 de novembro de 2022, também alterou a canalização das Subfaixas F, H e I (Faixas de 1.900 / 2.100 MHz)**. Sobre esse tema, vale destacar a manifestação da área técnica no Informe nº 156/2020/PRRE/SPR (SEI nº 6149869):

(...)

3.39. Vale, também, ressaltar os argumentos utilizados pelo Conselheiro Relator do Projeto de Revisão da regulamentação de uso de radiofrequências associadas à prestação do STFC, do SCM e do SMP, constantes da Análise nº 117/2021/EC, de 30 de setembro de 2022 (SEI nº 7397736) à respeito da **proposta de modificação das condições de tais subfaixas**:

(...)

3.40. Ao final, o art. 30 e seguintes da Resolução nº 757/2022 que definiu as condições de uso das Subfaixas F, H e I (Faixas de 1.900 / 2.100 MHz) da seguinte forma:

Seção IX

Das faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz

Art. 30. O uso das subfaixas de radiofrequências de 1.920 MHz a 1.980 MHz e de 2.110 MHz a 2.170 MHz para prestação dos serviços de interesse coletivo terrestres

devidamente destinados se dá em conformidade com os blocos listados na Tabela VIII (...).

(...)

Tabela VIII

Arranjo das faixas de frequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz

Nº do bloco	Transmissão da estação móvel/terminal (MHz)	Transmissão da estação base/nodal/repetidora (MHz)
1	1.920 a 1.925	2.110 a 2.115
2	1.925 a 1.930	2.115 a 2.120
3	1.930 a 1.935	2.120 a 2.125
4	1.935 a 1.940	2.125 a 2.130
5	1.940 a 1.945	2.130 a 2.135
6	1.945 a 1.950	2.135 a 2.140
7	1.950 a 1.955	2.140 a 2.145
8	1.955 a 1.960	2.145 a 2.150
9	1.960 a 1.965	2.150 a 2.155
10	1.965 a 1.970	2.155 a 2.160
11	1.970 a 1.975	2.160 a 2.165
12	1.975 a 1.980	2.165 a 2.170

Art. 31. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.920 MHz a 1.980 MHz e de 2.110 MHz a 2.170 MHz, sistemas em operação previamente autorizados na vigência da Resolução nº 454/2006, podem continuar em operação de acordo com as condições de uso vigentes na data da respectiva autorização de uso de radiofrequências, até 01 de junho de 2026, ou pelo prazo remanescente da autorização de uso de radiofrequências, o que ocorrer primeiro.

Parágrafo único. Nas subfaixas de radiofrequências de 1.920 MHz a 1.980 MHz e de 2.110 MHz a 2.170 MHz não serão expedidas novas autorizações de uso de radiofrequências, a partir da vigência deste Regulamento, nas condições de uso de radiofrequências estabelecidas na Resolução citada no caput.

3.41. Destarte, não se vislumbra óbice à prorrogação das autorizações de uso das faixas de frequências de 900 MHz a 1.800 MHz e de **1.900 MHz a 2.100 MHz, e, caso deferido, propõe-se seja autorizado mediante as condições de uso estabelecidas nos artigos 30 e seguintes do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 757, de 08/11/2022**, com prazo de vigência fixado até 22/12/2032, para as faixas de frequências de 900 MHz e 1800 MHz; e com prazo de vigência fixado em 15 anos, contados do vencimento da autorização original, para as faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz. (grifos diferentes do original)

98. De igual modo, o Conselheiro Relator avaliou (peça 9):

No que diz respeito às faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz, **observa-se que o arranjo anterior das subfaixas envolvia 1 bloco de 15+15 MHz, 4 blocos de 10+10 MHz e 2 blocos de 5+5 MHz, totalizando 60+60 MHz. Com a nova canalização promovida pela Resolução nº 757/2022, estabeleceu-se o arranjo de 12 blocos de 5+5 MHz, mantendo-se 60+60 MHz, com possibilidade de agregação, buscando-se a reorganização do uso do espectro pelas prestadoras do SMP, pela criação de blocos contíguos**, o que visa a promover o uso mais eficiente do recurso escasso.

O novo arranjo, portanto, não modifica as larguras de banda ou as faixas de frequências objeto das autorizações detidas pela prestadora, **configurando, tão somente, a divisão dos antigos blocos de 15+15 MHz ou de 10+10 MHz em blocos de 5+5 MHz**. Assim, para essas subfaixas específicas, a alteração das condições de uso de radiofrequências não restringe ou impede a prorrogação das autorizações vigentes.



Com base nesse cenário, a área técnica assim concluiu:

(...)

Filio-me a esse entendimento e reputo atendido o requisito no presente caso, respeitados os limites temporais apontados. (sem grifos no original)

99. A configuração original dos termos de autorização discutidos nos autos prevê canalização em arranjo de blocos de 15 + 15 MHz e 10 + 10 MHz (peça 10, p. 1-4).

100. Trata-se de configuração diversa daquela exigida no art. 30 da Resolução-Anatel 757/2022 para as outorgas a serem autorizadas ou renovadas a partir de 2022 e com vigência posterior a 2026, as quais só podem ter canalização que preveja doze blocos com largura de 5 MHz cada.

101. Assim, nos termos do art. 31 do regulamento aprovado pela resolução da agência, as outorgas nas faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz que foram expedidas na vigência da resolução precedente à Resolução-Anatel 757/2022, ou seja, com a canalização anterior, como é o caso dos termos discutidos nos autos, só poderão ser prorrogadas até 2026.

102. Situação semelhante foi constatada no processo TC 021.568/2023-5, referente aos pedidos de primeira prorrogação de termos nas mesmas faixas de 1.900 a 2.100 MHz de outra empresa. No âmbito daquele processo no TCU, diligenciou-se à Anatel para que explicasse: o motivo pelo qual foi aprovada a renovação de tais termos até 2038, violando o art. 31 do Anexo à Resolução-Anatel 757/2022 e em possível burla ao dever legal de licitação; e se há processo administrativo em andamento para viabilizar a alteração dessa Resolução-Anatel 757/2022, de forma a retirar a proibição de renovar para além de 2026 essas frequências, encaminhando cópia integral desse processo.

103. Em resposta, que também se aplica ao caso discutido nestes autos, o Informe-Anatel 85/2023/SUE (TC 021.568/2023-5, peça 25, p. 1-2) afirma que:

3.10. O art. 31 do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução nº 757, de 08 de novembro de 2022, dispõe que, **a partir da data de 02 de junho de 2026, todos os sistemas autorizados na faixa de 1.900 MHz e 2.100 MHz devem estar aderentes às condições de uso previstas no referido Regulamento.** Logo, após esta data, os sistemas autorizados devem operar em blocos de, no mínimo, 5 MHz, sendo que o arranjo das radiofrequências previsto nesse mesmo diploma legal previu a possibilidade de agregação de blocos, o que autoriza os sistemas a operarem em blocos múltiplos de 5 MHz, consoante se observa em seu art. 3º.

3.11. Neste contexto, as autorizações de direito de uso de radiofrequências nas faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz conferidas sob a vigência da Resolução nº 454, de 11 de dezembro de 2006, que aprovou o Regulamento sobre Condições de Uso de Radiofrequências nas faixas de 800 MHz, 900 MHz, 1.800 MHz, 1.900 MHz e 2.100 MHz, estão aderentes às novas condições de uso estabelecidas no Regulamento anexo à Resolução nº 757/2022, **haja vista que as autorizações conferidas utilizam blocos de 10 MHz ou de 15 MHz, todos eles múltiplos de blocos de 5 MHz, tal como previsto no arranjo disposto na regulamentação vigente.**

(...)

3.14. Assim, no presente caso concreto, ainda que o arranjo das faixas que foram outorgadas sob regulamentação diversa não fosse compatível com a atual regulamentação, o que, repisa-se, não é o caso, uma vez que o art. 31 da Resolução nº 757/2022 menciona expressamente apenas a proibição de expedição de novas autorizações de uso de radiofrequências, não haveria impedimento a prorrogações, licenciamentos e/ou consignações.

(...)

3.17. Dito isso, **cumpre-nos destacar que consta da Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2023-2024 iniciativa de atualização do Plano de Atribuição, Destinação e Distribuição de Faixas de Frequências (PDFF), a qual abarca a avaliação de possíveis alterações na**

regulamentação de condições de uso e a consolidação das normas individuais restantes sobre uso do espectro, ressaltando-se que a primeira grande consolidação se deu com a aprovação da Resolução nº 757/2022.

3.18. Nesse projeto, avalia-se a supressão do artigo 31 do Regulamento, não porque ele impediria prorrogações, mas sim em razão de que a regra atual é compatível com a anterior, o que torna o dispositivo pouco eficaz. Isso porque, em casos semelhantes, nos quais há compatibilidade entre as condições de uso revogadas e àquelas que estão sendo estabelecidas, não foi identificada a necessidade de previsão de regras de transição para os sistemas já autorizados.

3.19. A proposta de atualização normativa relativa a esta iniciativa da Agenda Regulatória da Anatel para o biênio 2023-2024 foi submetida para deliberação do Conselho Diretor da Agência e posterior submissão de Minuta de Resolução à Consulta Pública nos autos do Processo nº 53500.045607/2022-68, o qual será disponibilizado para esta d. Corte de Contas. (sem grifos no original)

104. Em suma, a Anatel alega que, assim como no caso dos termos tratados nos autos, nas prorrogações das faixas em questão não haveria incompatibilidade com o art. 31 do Anexo da Resolução-Anatel 757/2022, pois os termos renovados já seriam assinados nas condições de canalização prevista pela referida norma.

105. Ou seja, embora o Acórdão-Anatel 101/2023 tenha trazido informação que denota a manutenção da canalização original das outorgas a serem prorrogadas (ao destacar a configuração de frequência original dos termos – tabela do item “a”), observa-se que, efetivamente, tal canalização não está sendo preservada pela Anatel. Isto é, estão sendo alteradas as condições de uso da radiofrequência objeto de outorga.

106. No que tange ao uso das faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz pela telefonia móvel, a Anatel aprovou a alteração na canalização das frequências e blocos de frequência disponíveis, ou seja, modificou as condições de uso dessas faixas para o SMP. Tal modificação de canalização consiste justamente no que a Anatel, sem dar a devida transparência para o tema e a sociedade, deseja implementar diretamente nos termos a serem renovados, por meio de um acordo bilateral que envolve apenas a agência e a empresa autorizatória.

107. Rememora-se que a hipótese de modificação das condições de uso da radiofrequência, é causa de indeferimento das prorrogações, prevista pelo art. 48, inciso III, da Resolução-Anatel 671/2016.

108. Conforme expressado em caso análogo a este (TC 021.568/2023-5, peça 12, p. 13), a Anatel defende que, por estarem mantidas as frequências iniciais e finais previstas no termo original, e em razão de o termo resultante da prorrogação prever a mesma quantidade de banda ao todo, as modificações de canalização não seriam impeditivas à renovação. Entretanto, tal entendimento não deve prosperar pelas razões apresentadas a seguir.

109. A canalização de uma faixa de frequência e as definições regulatórias de sua configuração de uso em blocos com larguras de banda específicas é justamente o que compõe a essência do bem público outorgado e o objeto de outorga previsto nos termos de autorização em discussão nos autos.

110. Assim, toda e qualquer alteração na canalização tem impacto direto nas condições de prestação e nos tipos de serviços públicos que podem ser prestados naquela faixa de frequência, que, por sua vez, é um bem público escasso, valioso e insubstituível. Isso significa que a mudança da canalização não se trata apenas de um aspecto meramente técnico de engenharia e sim de alteração significativa que impacta diretamente os serviços públicos, a devida valoração econômica daquele ativo e, especialmente, o potencial concorrencial que existe no cenário de disputa pública pelo direito de uso do referido bem público escasso.

111. Evidências desse entendimento podem ser encontradas em diversas manifestações da própria Anatel. Por exemplo, no processo que discutiu a mudança das condições das faixas de

frequência nas bandas “A” e “B”, por meio do Informe-Anatel 105/2020/PRRE/SPR, a agência afirmou (TC 021.350/2020-5, peça 202, p. 8):

3.32.14. Nos termos expostos, **a mudança das condições das subfaixas A e B, em particular da canalização, representa alteração fundamental na forma como as radiofrequências serão utilizadas, tanto do ponto de vista técnico, quanto em relação ao potencial dos serviços de telecomunicações que poderão ser prestados.** Caso não se promovam as necessárias atualizações nessas condições, manter-se-á cenário em que, devido à evolução tecnológica, o uso do espectro se dá de forma menos eficiente, consubstanciado em uso não racional e adequado das radiofrequências. **Com a modernização das condições de uso, porém, seria possível alcançar cenário em que um número maior de prestadoras poderia utilizar partes das subfaixas, em benefício à competição e à expansão das redes, ou um número menor de prestadoras teria acesso a porção contígua do espectro que viabiliza operações de melhor qualidade para os usuários dos serviços.**

(...)

4.75. Outrossim, a consideração isolada, em particular, no caso dos blocos menores em largura de faixa e área geográfica de exploração, poderia elevar o risco de ocorrência de equívocos de precificação, com a sub-representação do potencial econômico do bem público.

4.76. **A abordagem para a precificação, pelo contrário, precisa considerar as interações sinérgicas e de escala entre as diferentes porções do espectro radioelétrico. Na conectividade em banda larga móvel, aliás, a complementariedade entre as redes que utilizam faixas propícias às redes para fins de cobertura e àquelas para fins de capacidade está evidenciada no próprio market share das prestadoras do SMP.**

(...)

4.78. Repisa-se, mais uma vez, que o processo de refarming é norteado pela **recuperação do pleno valor econômico dessas faixas e pela entrega, aos cidadãos, dos benefícios socioeconômicos que podem ser extraídos de sua utilização eficiente, racional e responsável.** (sem grifos no original)

112. No processo de revisão do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE) (Processo-Anatel [53500.012172/2019-70](#)), a agência enfatizou no documento “Avaliação Preliminar do Impacto Regulatório” (SEI-Anatel [4834305](#)):

Resta uma **avaliação quanta a canalização**, que usualmente segue uma padronização internacional, definida por órgãos como a UIT (União Internacional de Telecomunicações) ou o 3GPP, **mas que, quando avaliado no sentido amplo no escopo dos serviços de interesse coletivo, há margem para interpretar que há elemento político-regulatório, pois como regulamentação nacional, se poderia definir uma canalização mais restritiva em relação a padrões internacionais (ex.: canais mínimos de 20 MHz e não de 5 MHz ou 10 MHz) que podem impactar a definição de lotes em editais, por conseguinte a competição nas faixas de grande interesse econômico, que são licitadas.** Dito de outra forma, **há que se entender que a canalização somente é desprovida de qualquer elemento político-regulatório quando não envolve uso da faixa por serviços de telecomunicações de interesse coletivo, em que há aspectos estratégicos e de competição a serem considerados (...).** (sem grifos no original)

113. A análise transcrita acima trata de situação hipotética praticamente igual à discutida nesta seção do presente relatório, qual seja, a opção regulatória de se alterar o tamanho dos blocos dentro de uma mesma faixa (no caso ali tratado, 20 MHz, em vez de múltiplos blocos menores de 5 MHz). Vê-se que a agência é taxativa ao afirmar que tais modificações impactam a competição e o interesse econômico pela faixa outorgada.

114. Assim, diferentemente da interpretação da agência no caso tratado nestes autos, a alteração da canalização prevista no termo original de autorização ao se renovar a outorga tem impactos que vão além de um simples ajuste técnico. Eles abrangem mudanças no objeto do

termo, nos serviços atrelados a ele, na valoração daquela faixa e, especialmente, nas condições aplicadas à época da licitação em que foi outorgado o direito de uso de tal ativo público.

115. Assim, deixa-se de se tratar de uma simples prorrogação de outorga cujas condições e objeto foram definidos anteriormente em processo licitatório e passa-se a outorgar um novo objeto, com condições e características de exploração distintas daquelas que passaram por certame público e que respeitaram os devidos trâmites legais.
116. Ressalta-se que o art. 164 da Lei 9.472/1997 prevê que, em se tratando de radiofrequência cujo uso há uma limitação técnica, não podendo ser explorada por todo e qualquer prestador de serviços, e havendo efetivamente mais de um interessado em seu uso, necessariamente a outorga de tal ativo dependerá de licitação.
117. Nesse mesmo contexto, dado que se discute a prorrogação de termos de autorização alterando as condições de suas cláusulas contratuais originais, torna-se relevante levar em consideração também princípios como os da legalidade e do *pacta sunt servanda*, bem como da vinculação ao instrumento convocatório e da competitividade do certame licitatório.
118. O princípio da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da CF 1988 e no art. 38 da LGT, dispõe que a atuação da Anatel deve ser pautada e limitada ao que está disposto em lei, implicando, por exemplo, que “a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direito de qualquer espécie” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 96). Por sua vez, os princípios da impessoalidade e da igualdade, previstos nos mesmos dispositivos mencionados, determinam que é dever da Anatel tratar todos os administrados com isonomia, sem “prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 99).
119. Quanto ao princípio do *pacta sunt servanda*, importado do Direito Privado, mas aplicável aos contratos administrativos, originado do Direito Romano e, também, chamado de princípio da força obrigatória, “consubstancia-se na regra de que o contrato é lei entre as partes” e “deve ser executado pelas partes como se suas cláusulas fossem preceitos legais imperativos” (GOMES, Orlando. Contratos. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 36).
120. Embora sofra relativizações no Direito Privado atualmente, sobretudo no Direito do Consumidor, nos contratos administrativos esse princípio deve ser respeitado, pois “o que está em jogo, além da crença que a sociedade deve ter nos contratos, é a expectativa de que a Administração Pública aja de maneira lúdima e pautada na lei”. Além disso, o “contrato validamente celebrado é ato jurídico perfeito, obrigando as partes a cumprir tudo o que convencionaram, no tempo, local e na forma estipulados” (MAROLLA, Eugenia Cristina Cleto. Concessões de serviço público: a equação econômico-financeira dos contratos, São Paulo: Verbatim, 2011, p. 31).
121. Ainda, mesmo nos casos em que são permitidas alterações contratuais, é vedado à Administração Pública a transfiguração do objeto, ou seja, a mudança da sua essência. Isso porque há limites para as eventuais modificações unilaterais que a Administração queira realizar. Com efeito, a modificação deve respeitar a função social do contrato, tendo em vista os interesses da sociedade, que devem limitar o próprio Estado.
122. Também há que se ponderar que a modificação das condições de uso da faixa de frequência, como proposto pela Anatel nos autos, está prevista pelo art. 48, inciso III, da Resolução-Anatel 671/2016 justamente como causa para indeferimento de pedido de prorrogação de outorga.
123. Por todo o exposto, entende-se que a alteração no objeto do termo, ainda que se tratando de modificações de sua canalização, implica mudanças que impõem a obrigação legal de submissão do processo de outorga daquele ativo a procedimentos licitatórios, conforme previsão do art. 164 da LGT.

124. Tal entendimento, inclusive, já foi exposto pela própria agência em outro processo analisado pelo TCU (TC 021.350/2020-5, peça 200, p. 11):

3.55. Sobre a questão, é importante observar que, com a possibilidade da implementação do mercado secundário de espectro no Brasil, a única modificação de mérito que pode ocorrer sobre os instrumentos de autorização de uso de radiofrequências refere-se à parte privada que detém a outorga.

3.56. **Todas as demais condições associadas à autorização de uso de radiofrequências permanecem inalteradas, ressaltando-se que a transferência da outorga deve guardar compatibilidade com a atribuição, a destinação e as condições de uso das faixas, inclusive a canalização.** Nesse contexto, não há que se admitir a transferência de autorizações em desalinhamento a tais condições.

3.57. **Caso, porém, não haja alteração nas condições de uso aplicáveis às faixas objeto da negociação privada, não haveria razoabilidade em se exigir nova licitação.**

3.58. A título de exemplo, imagine-se um cenário de uma faixa de 20 MHz, dividida em 4 blocos de 5 MHz, em que uma prestadora A possua autorização englobando o primeiro e o terceiro blocos e uma prestadora B possua autorização englobando o segundo e quarto blocos. A negociação privada que, após aprovação da Anatel, resulte em cenário em que a prestadora A passe a deter os blocos 1 e 2 e a prestadora B passe a deter os blocos 3 e 4 é possível, sendo tais autorizações passíveis de prorrogação. **Observe-se que não houve alteração nas condições de uso das faixas, mas apenas nos titulares dessas autorizações.**

3.59. Situação distinta ocorre quando a canalização é alterada, pois as condições estabelecidas para uso da faixa diferem daquelas que fundamentaram a autorização conferida às prestadoras. Nesse caso, a depender dos ajustes promovidos, importa consignar que sequer a transferência integral da autorização de uma prestadora a outra pode ser suficiente para garantir o enquadramento às novas condições de uso. (sem grifos no original)

125. Cabe destacar que, nesse mesmo processo, a área técnica do TCU já havia ratificado a obrigação legal de a Anatel realizar procedimento licitatório para outorgar faixas que tenham, porventura, sofrido alterações em suas condições de uso (TC 021.350/2020-5, peça 223, p. 46):

228. A previsão de transferência de autorizações consta do art. 163, § 4º, da LGT e passou a ser conhecida como a possibilidade de se haver um mercado secundário de espectro. Trata-se de previsão legal de que a operadora pode revender ou repassar à outra prestadora o direito de uso de frequência que detenha junto à Anatel. Resta claro que se muda apenas a detentora do direito de uso daquele espectro, não sendo alteradas as condições existentes na autorização e, de forma alguma, os aspectos do uso da faixa, destinação, especificações e serviços atrelados àquela faixa. Tais aspectos se referem à gestão do espectro e são de competência exclusiva da Anatel, que é responsável por realizar o *refarming* e demais modificações das frequências (art. 158 da LGT).

229. A Anatel, por sua vez, está sujeita aos princípios da Administração Pública e às regras legais específicas do setor, incluindo o art. 164 da LGT, que estabelece que as autorizações de frequência dependerão de licitação quando houver limitação técnica e mais que um interessado em sua utilização.

230. **É evidente que, se há modificação em qualquer condição do termo de autorização (que não a pessoa que possui direito de uso da frequência, algo permitido pelo art. 163, § 4º), consequentemente há mudança de objeto da autorização e passa a ser mandatória, nos termos da lei, a licitação para outorgar tal ativo. Para modificação que altera aspectos como quantidade de banda, blocos de subfaixas de radiofrequência, tipo de canalização, bandas de guarda, tipo de serviço autorizado, ou outros aspectos, como ocorre em um *refarming*, é obrigatório que tal processo passe por procedimento licitatório, garantindo a isonomia e condições iguais de concorrência.** Não são possíveis ajustes diretos por parte da Anatel e, menos ainda, pelas operadoras.

231. O mercado secundário autorizado pela nova lei objetiva otimizar o uso do espectro e permitir que frequências que não estejam sendo utilizadas pelas detentoras de suas autorizações de uso sejam revendidas a prestadoras que tenham interesse em usufruir daquele ativo. A função do art. 163, § 4º, da LGT não pode ser distorcida de modo a retirar a obrigatoriedade de licitação prevista no art. 164, previsão essa que permaneceu inalterada pela Lei 13.879/2019, criando exceção que fere princípios administrativos e constitucionais atrelados ao patrimônio público, conforme amplamente evidenciado nas subseções anteriores. (sem grifos no original)

126. A preocupação exposta acima se intensifica se considerado o novo contexto legal promovido pela Lei 13.879/2019, que permitiu prorrogações sucessivas para as outorgas de uso de radiofrequências realizadas pela Anatel a partir da vigência da lei. Nesse contexto, há uma tendência de se manter parcialmente o *status quo* de distribuição de faixas frequências entre as operadoras já atuantes no mercado.

127. Assim, resta ainda mais patente a impossibilidade de se alterarem as condições de uso e canalização de uma faixa de frequência por meio do processo de renovação de outorgas, processo esse que envolve exclusivamente a Anatel e a empresa já detentora de uso daquela faixa, sem que haja qualquer tipo de procedimento licitatório público que avalie o interesse de uso da faixa em sua nova configuração pelos demais prestadores concorrentes do setor.

128. Em resposta aos comentários dos gestores e à oitiva, a agência afirmou que a agência assinalou que está em andamento o processo administrativo 53500.045607/2022-68, visando a modificar diversos dispositivos do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências. De acordo com a proposta submetida à consulta pública encerrada em 26/4/2024, o mencionado art. 31 seria excluído, uma vez que “a regra atual é compatível com a anterior, o que torna o dispositivo pouco eficaz” (peça 34, p. 3).

129. Nas palavras da Anatel, “em casos semelhantes, nos quais há compatibilidade entre as condições de uso revogadas e àquelas que estão sendo estabelecidas, não foi identificada a necessidade de previsão de regras de transição para os sistemas já autorizados” (peça 34, p. 3).

130. Impende rememorar que o mencionado regulamento foi editado em 2022 e prevê, em seu art. 31, essa data limite em 2026 para prorrogações ou novas autorizações na respectiva faixa de frequência. Assim causa espanto que essa regra tenha sido aprovada há dois anos, após ter sido analisada pela área técnica da agência, pela procuradoria e pelo Conselho Diretor, sem que fosse apontada sua suposta ineficácia.

131. De todo modo, a tramitação de proposta de exclusão desse dispositivo não é suficiente para alterar o cenário jurídico de prorrogação apreciado no âmbito do presente processo. Isso porque o texto originário do art. 31 do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências continua em vigor e não há como assegurar se e quando eventual proposta de exclusão desse artigo será aprovada em definitivo pela Anatel. Ainda, faz-se mister asseverar que os termos de autorizações objeto destes autos tiveram seu prazo expirado durante a vigência do art. 31 do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências e, por isso, sua prorrogação deve estar em consonância com tal dispositivo regulamentar.

132. Além disso, na sua manifestação, a agência afirmou que (peça 34, p. 2-3):

Nesse sentido, note-se que a LGT fala em indeferimento da prorrogação apenas em caso de alteração da destinação de uma dada faixa de radiofrequências, e não em caso de mera alteração de condições técnicas de uso de radiofrequências. Assim, não há previsão legal que obrigue a realização de nova licitação em decorrência de alteração da canalização. Tampouco, é critério impeditivo de prorrogação regular da outorga de autorização.

Cumpra mencionar ainda que, **embora o Regulamento de Uso do Espectro preveja hipótese de indeferimento de prorrogação se houver modificação das condições de uso** de radiofrequências, **esta hipótese somente se aplica quando as autorizações de uso de radiofrequências previamente conferidas não são compatíveis com as novas condições de uso** estabelecidas.

Há diversos parâmetros de condições de uso do espectro de radiofrequências cuja alteração não acarretaria a necessidade de expedição de novas autorizações de uso de radiofrequências, como alterações nos limites de potência ou em outras características técnicas dos equipamentos utilizados nas estações.

(...)

Adicionalmente, ressalta-se que não há que se falar em alteração do objeto previsto nos termos de autorização de direito de uso de radiofrequências originais, nem mesmo sequer de quebra das cláusulas contratuais e editalícias e aos princípios da legalidade e do pacta sunt servanda, haja vista que o novo arranjo para as faixas de radiofrequências de 1.900 MHz e 2.100 MHz não modificou as larguras de banda ou as faixas de radiofrequências objeto daqueles termos de autorização. Frise-se que houve a tão somente a divisão dos antigos blocos de 15 + 15 MHz ou de 10 + 10 MHz em blocos de 5 + 5 MHz.

(...) Ademais, **não há qualquer menção expressa na Resolução nº 757/2022 à proibição de prorrogações, licenciamentos e/ou consignações, mas tão somente à expedição de novas autorizações, o que, de fato e direito, não é o caso.** (sem grifos no original)

133. Todavia, tais argumentos trazidos pela reguladora não são suficientes para elidir as ilegalidades apontadas, como se expõe a seguir.
134. Cabe repisar que, ao contrário do que a Anatel alega, o dever legal de realizar uma nova licitação em decorrência da alteração da canalização advém justamente da caracterização da alteração do objeto do termo de autorização. Isso porque, do ponto de vista concorrencial e tecnológico, há diferenças relevantes entre a aquisição de um bloco de 10 + 10 MHz e de dois blocos de 5 + 5 MHz, sobretudo com o advento do mercado secundário e a possibilidade de as empresas transacionarem esse espectro entre si.
135. Ademais, embora a Anatel afirme que o RUE somente prevê o indeferimento de uma prorrogação se as novas condições de uso forem incompatíveis com a autorização previamente concedida, tal interpretação não consta do texto do regulamento em nenhum dispositivo. Ainda, igualmente não há qualquer menção à hipótese de que alguns tipos de alteração de canalização não ensejariam indeferimento.
136. Reconhece-se que, em tese, podem existir algumas modificações nas condições de uso das frequências que sejam tão insignificantes a ponto de não se justificar o indeferimento da prorrogação.
137. Não obstante, tal hipótese não resta configurada nestes autos. Pelo contrário, no presente caso concreto, foi demonstrado o impacto que a mudança na canalização representa para os termos de autorização. Deste modo, não é possível acatar essa justificativa trazida pela agência em sua manifestação.
138. A Anatel ainda sustenta que a mencionada resolução vedaria apenas a expedição de novas autorizações, mas não vedaria prorrogações, licenciamentos e/ou consignações, o que também não pode prosperar. A prorrogação de uma autorização de uso de frequência consiste na assinatura de um novo termo de autorização, que possui natureza contratual em face de sua bilateralidade e que deve obedecer a diversos requisitos legais e regulamentares, incluindo o pagamento do valor devido.
139. Adicionalmente, faz-se necessário registrar que, no sistema interno de gerenciamento das licenças da Anatel, a prorrogação enseja a emissão de uma nova licença, com vigência de 2023 a 2038, ou seja, configura uma nova expedição e não uma mera ampliação da licença anterior.
140. Desta maneira, carece de lógica jurídica tentar defender que a prorrogação não guarda nenhuma semelhança com uma nova autorização, como se a prorrogação fosse mero carimbo ou chancela aposto no termo de autorização original.

141. Além disso, parece incongruente esse entendimento sugerido pela Anatel, que permitiria renovar por mais quinze ou vinte anos uma autorização que já está em desconformidade com o regulamento, mas vedaria que fosse concedida uma nova autorização nos mesmos termos. Parece mais coerente que nenhuma autorização ou prorrogação seja concedida em desconformidade com o que dispõe o regulamento.
142. Portanto, os argumentos trazidos pela agência não foram capazes de elidir as ilegalidades apontadas na presente seção.
143. Por sua vez, a Tim alegou que sua manifestação nos presentes autos “não representa, por óbvio, qualquer mudança de entendimento, tampouco renúncia de direitos, por parte da Prestadora em relação a prazos, restrições e condições que tenham sido observadas pela Agência quando da prorrogação de outras autorizações de uso de radiofrequência” (peça 45, p. 5), incluindo no que se refere aos processos judiciais 1072507-87.2022.4.01.3400 e 1065380-64.2023.4.01.3400 (peça 45, p. 5), ambos em trâmite perante a 22ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.
144. Ademais, a empresa sustentou que, no seu entendimento, a prorrogação da autorização outorgada após a licitação de 2007 seria um direito da Tim, que somente poderia ser afastado quando “presente uma das três hipóteses de indeferimento taxativamente previstas na lei” (peça 45, p. 5-7). A empresa ainda alega que, na sua visão, a Anatel pode promover alterações nas condições de uso das faixas de frequência a qualquer tempo durante a outorga (peça 45, p. 8-9), desde que “respeitados os limites que se assentam sobre direitos inderrogáveis das prestadoras autorizadas, dentre os quais está o da preservação do objeto licitado” (peça 45, p. 9).
145. A Tim aponta que o art. 3º, *caput* e parágrafo único, da Resolução-Anatel 454/2006, que estava vigente na época da licitação de 2007 e fora revogada pela Resolução-Anatel 757/2022, já mencionava que a agência poderia “determinar os requisitos de canalização a serem observados pelas autorizadas” (peça 45, p. 9).
146. A empresa também afirma que não haveria modificação na destinação das faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz, nem alteração na extensão de cada subfaixa ou na largura de banda das autorizações existentes, mas somente uma reorganização de blocos existentes (peça 45, p. 10-12). Adicionalmente, a Tim defende que a LGT e a regulamentação da Anatel impõem o dever de que o objeto licitado não seja alterado ao longo da vigência do termo de autorização, de modo que o que foi licitado no certame de 2007 deveria ser mantido (peça 45, p. 13-18).
147. Não obstante, a empresa reconhece que “há a possibilidade de mudança das condições que regem a prestação do serviço de telecomunicações” (peça 45, p. 19), consoante ditames dos arts. 128, 130 e 161 da LGT, devendo a agência, no entendimento da Tim, conferir prazo adequado e razoável para efetivar a modificação dessas condições (peça 45, p. 19-21).
148. Além disso, a empresa alega que nenhuma das hipóteses previstas no art. 167, § 2º, da LGT estaria presente, de maneira que a Tim não vislumbra fundamento para que a Anatel indeferisse as respectivas prorrogações (peça 45, p. 22). Isso porque a empresa sustenta que somente a mudança de destinação pode ensejar o indeferimento, o que não inclui a alteração de canalização, que, por sua vez, no caso concreto, apresenta um período de transição de 2022 até 1º/6/2026 (peça 45, p. 23-25).
149. A Tim ainda defende que se trataria de questão técnica e sem qualquer elemento econômico envolvido (peça 45, p. 25). A empresa também aponta exemplos de casos que, em sua visão, são semelhantes aos presentes autos: Resolução-Anatel 672/2016, que vedou o emprego de sistemas analógicos nas faixas de frequências mencionadas na norma (peça 45, p. 25); Resolução-Anatel 647/2015, que permitiu a adaptação dos instrumentos de permissão e de autorização do Serviço Móvel Especializado (SME) para autorização do SMP (peça 45, p. 25-28).
150. Impende registrar que, em 4/9/2024, a empresa juntou petição no âmbito do presente processo solicitando o agendamento de reunião com a “AudComunicações, enquanto o

processo ainda estiver em fase de instrução na Unidade Técnica” (peça 64, p. 6). Em 3/10/2024, foi realizada a referida reunião, sendo que a Tim reiterou seus argumentos já apresentados em favor da prorrogação de suas autorizações até 2038, afirmando que não houve mudança de destinação e que eventual alteração de canalização não modificaria o objeto licitado, nem teria impacto econômico.

151. De acordo com os argumentos defendidos pela empresa na ocasião, não haveria ilegalidade no art. 31, *caput* e parágrafo único, da Resolução Anatel 757/2022, porém essas disposições não se aplicariam na prorrogação das frequências da Tim, já que a operadora alega que a mudança da canalização é uma mera alteração técnica, nos termos do art. 161 da LGT, e que o prazo de 1º/6/2026 seria referente a um período de transição para a adaptação das empresas à nova canalização. Ainda não haveria ganho econômico, na visão da Tim, porque os eventuais proveitos obtidos pela empresa com o mercado secundário seriam refletidos na precificação dessa prorrogação, a saber, no cálculo dos 2% bianuais que são incidentes sobre a receita referente às faixas de frequências e são pagos à Anatel.
152. No que tange aos processos judiciais mencionados pela Tim, faz-se necessário esclarecer que se trata de Mandados de Segurança impetrados pela empresa em face das decisões da Anatel que prorrogaram as autorizações de radiofrequências de 900 MHz e 1.800 MHz da Tim até 2032, porém reduziram o prazo original de quinze anos de prorrogação devido às disposições dos arts. 15 e 25 da Resolução-Anatel 757/2022 (peças 54 e 55). No âmbito do TCU, tais prorrogações são objeto do TC 007.657/2023-4.
153. A Tim alegava que tal redução do tempo de vigência da prorrogação da outorga violaria o art. 167 da LGT, contudo, nas sentenças de ambos os processos judiciais, a juíza federal titular da 22ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal afirmou não vislumbrar nenhuma ilegalidade, uma vez que houve motivação técnica por parte da Anatel, consoante permitido pela LGT (peça 54, p. 3-6):

É importante ressaltar que os **serviços de telecomunicações são evidentemente dinâmicos**, com frequente renovação tecnológica, razão pela qual **é o interesse público, conjugado à política governamental para o setor, quem vai ditar se o prazo de renovação será igual ou inferior ao que o originariamente deferido quando da primeira autorização.**

Ora, em **se tratando de um bem público** (conforme art. 157, da Lei 9.472/97), **não faz sentido supor que a administração**, em área tão sensível e dinâmica da tecnologia, **não pudesse, em sua avaliação técnica, entender o período mais adequado à consecução da política pública.** Ademais, **não há, nos autos, prova de que o interesse público seria melhor atendido caso a renovação ocorresse por prazo de 20 ou 15 anos.**

Outrossim, verifico que efetivamente, conforme alegado pela Impetrada ao Id. 1392456291, **o corpo técnico da Anatel, no Informe nº 91/2019/PRRE/SPR, atestou a necessidade de alteração de destinação e canalização das subfaixas A e B**, que foi assim justificada:

(...)

Logo, verifico, em análise às informações prestadas pela autoridade coatora, que foram **apresentadas razões estritamente técnicas para justificar o ato administrativo emanado**, a partir do que entendo legal e coerente o exercício de discricionariedade técnica pela agência reguladora impetrada, a qual, afinal, é quem detém o poder e administração legal dos assuntos relacionados a seara em discussão.

A reformulação defendida pela Impetrada faz adequar o caso concreto às prescrições de exceção constantes no §2º, do art. 167, da Lei 9472/97, vejamos:

(...)

Portanto, entendo que houve **regular opção administrativa em conferir prazo inferior ao ajuste de prorrogação pretendido pela Impetrante**, o que se ajusta à disposição sublinhada acima em razão do prognóstico iminente de evolução tecnológica das possibilidades de telecomunicações no

país. Esse prognóstico, como explicitado no posicionamento técnico, torna premente a modificação da metodologia de uso das radiofrequências tratadas na espécie.

Com efeito, por mais que o *caput* do artigo transcrito acima refira-se à necessidade de extensão do prazo contratual por período equivalente ao anterior, não se deve ignorar a prescrição contida no §2º, o qual possibilita igualmente o indeferimento imediato da prorrogação pretendida nas hipóteses de uso inadequado ou de necessidade de modificação da destinação da radiofrequência.

Neste caso, a **insistência na extensão inicial do prazo contratual atrasaria a adesão do país ao processo de revolução tecnológica, de evolução das comunicações (a exemplo do 5G), de consolidação no setor e de ampliação da concorrência.**

Concluo, então, que os **atos impugnados atenderam ao princípio da continuidade do serviço prestado pela impetrante**, medida que **evitou o precipitado indeferimento do pleito**, por antever a Administração o **interesse público, ao optar pela aplicabilidade do §3º, do art. 167, da lei em comento**, ao deixar de indeferir de pronto o pleito de prorrogação da Impetrante, optando por **limitar o tempo de duração da prorrogação, sendo a decisão dotada de razoabilidade** e que não afronta qualquer disposição legal capaz de atrair o controle do ato pelo judiciário. (sem grifos no original)

154. Deste modo, vislumbra-se que, em caso análogo ao discutido nos presentes autos, o Poder Judiciário não identificou nenhuma ilegalidade na redução do tempo de prorrogação das outorgas de frequência, bem como a própria agência reguladora defendeu no âmbito judicial a legalidade dessa redução baseada na Resolução-Anatel 757/2022. Ainda, registre-se que, em outras duas ações judiciais que tratavam sobre o mesmo tema com relação às faixas de 1.800 MHz e das bandas A e B, as sentenças também não reconheceram nenhuma ilegalidade na fixação pela Anatel de menor prazo de vigência para as outorgas, em face das disposições da LGT (peças 60 e 61).

155. Com relação à alegação da Tim de que a prorrogação é um direito da empresa, recorde-se que a prestadora possui apenas expectativa de direito na dilação dos prazos das outorgas vigentes, como interpreta a Procuradoria Federal Especializada junto à Anatel (PFE), a exemplo do Parecer 749/2019/PFE-ANATEL/PGF/AGU (SEI-Anatel 4775485). Adicionalmente, a perda de acesso às frequências por parte da autoritária é uma potencial consequência do fim da vigência das outorgas, conhecida desde o momento da assinatura do contrato, e decorrente do não atendimento às condicionantes legais e regulamentares.

156. Soma-se a isso o fato de que ainda é possível assegurar a continuidade da prestação do serviço móvel pessoal nas áreas e frequências aqui discutidas, sem que sejam promovidas as renovações. Nesse sentido, há alternativas regulatórias, estabelecidas pela própria Anatel, como a outorga das faixas em caráter secundário até a concretização do processo licitatório desses recursos, medida considerada no âmbito do Processo-Anatel 53504.000321/2020-51, haja vista o indeferimento do pedido de renovação de parte das autorizações da prestadora Telefônica no referido processo.

157. No que se refere às afirmações da Tim sobre a modificação de canalização e a necessidade de se manter o mesmo objeto licitado ao longo de todo o prazo de vigência do termo de autorização, verifica-se que, ao contrário do alegado pela empresa, não foi identificada mudança de destinação nas faixas submetidas à prorrogação, mas somente mudanças nas condições de uso.

158. Adicionalmente, impende recordar que as autorizações de radiofrequência são licitadas e outorgadas pela Anatel, com espeque nos arts. 163 e 164 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), e cabe à agência estabelecer as condições regulamentares para que os autoritários possam explorar esse bem público, consoante arts. 157, 158, 160 e 161:

Art. 157. O **espectro de radiofrequências é um recurso limitado**, constituindo-se em bem público, administrado pela Agência.

Art. 158. Observadas as **atribuições de faixas segundo tratados e acordos internacionais, a Agência manterá plano com a atribuição, distribuição e destinação de radiofrequências, e detalhamento necessário ao uso das radiofrequências** associadas aos diversos serviços e atividades de telecomunicações, atendidas suas necessidades específicas e as de suas expansões.

(...)

Art. 160. **A Agência regulará a utilização eficiente e adequada do espectro**, podendo restringir o emprego de determinadas radiofrequências ou faixas, considerado o interesse público.

Parágrafo único. O uso da radiofrequência será condicionado à sua compatibilidade com a atividade ou o serviço a ser prestado, particularmente no tocante à potência, à faixa de transmissão e à técnica empregada.

Art. 161. **A qualquer tempo, poderá ser** modificada a destinação de radiofrequências ou faixas, bem como **ordenada a alteração de potências ou de outras características técnicas**, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine.

Art. 163. **O uso de radiofrequência**, tendo ou não caráter de exclusividade, **dependerá de prévia outorga da Agência**, mediante autorização, **nos termos da regulamentação**.

§ 1º **Autorização de uso de radiofrequência** é o ato administrativo vinculado, associado à concessão, permissão ou autorização para prestação de serviço de telecomunicações, que atribui a interessado, **por prazo determinado, o direito de uso de radiofrequência, nas condições legais e regulamentares**. (sem grifos no original)

159. Nesse contexto, a definição de condições de uso das radiofrequências insere-se no poder regulamentar da referida agência reguladora, que advém da própria LGT, no seu art. 19, inciso VIII, e da CF 1988, no seu art. 21, inciso XI. Por isso, a Resolução-Anatel 757/2022, Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, foi editada pela agência e tem sido utilizada como critério para balizar o prazo máximo de vigência de prorrogações de autorizações de radiofrequência.

160. Dito de outra forma, o prazo previsto na Resolução-Anatel 757/2022 não é para uma eventual transição interna da empresa que presta o SMP naquelas faixas de frequências, mas sim um prazo limite para prorrogar os termos de autorização, ao término do qual haverá a reorganização do espectro por parte da Anatel.

161. Repise-se que, por exemplo, no âmbito do TCU, os processos TC 007.650/2023-0, TC 007.655/2023-1, TC 007.657/2023-4, TC 007.659/2023-7, TC 007.662/2023-8 e TC 007.663/2023-4 contêm casos de autorizações que foram prorrogadas pela Anatel por um período inferior aos quinze anos inicialmente outorgados, justamente devido aos prazos estabelecidos na Resolução-Anatel 757/2022.

162. No mesmo sentido, como dito anteriormente, nos processos judiciais que envolviam outras frequências da Tim, que são abordadas no TC 007.657/2023-4, a própria Anatel defendeu em juízo a legalidade da limitação do prazo de vigência das prorrogações dos termos de autorização com base nos artigos da Resolução-Anatel 757/2022.

163. Além disso, os arts. 161 e 163, *caput* e § 1º, da LGT estabelecem a obrigatoriedade de que as autorizações de radiofrequência obedeçam aos normativos regulamentares da agência, que podem ser alterados inclusive durante a outorga, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine. Logo, o art. 48, inciso III, do RUE, que prevê o indeferimento em caso de modificação das condições de uso, está fundamentado em diversos artigos da LGT e não apenas no art. 167, § 2º, da LGT.

164. Também se faz necessário repisar que, diferentemente do alegado pela Tim, a mudança das condições de uso da radiofrequência por intermédio da alteração da canalização das faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz implica a alteração do objeto lícito em 2007 e outorgado em 2008.

165. Isso porque, conforme exposto na presente instrução, a alteração do tamanho dos blocos não interfere na prestação, em si, dos serviços da operadora detentora da faixa de frequência que abrange esses blocos. Porém, afeta a rentabilidade do serviço prestado pela operadora, dado que a alteração de blocos por meio do processo de prorrogação implica a modificação do valor econômico atrelado ao bem público outorgado (no caso, a radiofrequência), fazendo com que a operadora passe a obter vantagem econômica não prevista no processo concorrencial e no preço público do certame que outorgou o uso de tal ativo.
166. Soma-se a isso o fato de que, para essa detentora, há uma maior liquidez e agregação de valor para a eventual alienação do espectro no mercado secundário (art. 163, § 4º, da LGT). Ressalte-se que, na ausência de regulamentação vigente da Anatel, não há como assegurar que esses ganhos econômicos sejam integralmente mensurados e internalizados no cálculo da precificação da prorrogação desses termos de autorização, ou seja, nos 2% bianuais. Ademais, o impacto não se limita a valores não auferidos pela União na época da licitação, mas também aos efeitos competitivos do certame e concorrenciais do mercado de telefonia móvel.
167. Assim, entende-se que o art. 31 do regulamento da Resolução-Anatel 757/2022 aplica-se ao caso das outorgas da Tim e que há um efeito da mudança de canalização sobre a valoração do ativo ora prorrogado.
168. Por fim, no que tange aos exemplos trazidos pela empresa acerca de outras resoluções da Anatel, entende-se que não são cabíveis essas comparações, porque em nenhum dos casos trazidos nessas normas poderia se falar em alteração das condições de uso das faixas ou alteração do objeto licitado com impactos econômicos, na isonomia e na competitividade, conforme identificado no caso dos presentes autos. Explica-se.
169. Com relação à Resolução-Anatel 672/2016, que vedou o emprego de sistemas analógicos nas faixas de frequências mencionadas na norma, observa-se que se trata de situação diversa, uma vez que envolvia mudança de tecnologia nos aparelhos celulares utilizados pelos clientes das prestadoras e nos sistemas internos dessas empresas. Isto significa que a norma da agência reguladora visava a promover uma transição de tecnologia, o que não guarda relação com o caso da mudança de canalização das frequências nos presentes autos.
170. Ademais, o texto da Resolução Anatel-672/2016 não continha nenhuma determinação expressa que limitasse o prazo de vigência de futuras prorrogações de termos de autorização, ao contrário do que ocorre com o caso em tela, em que o art. 31 da Resolução-Anatel 757/2022 fixa a data de 1º/6/2026 como a data máxima de possível vigência das outorgas nas faixas de 1.900 e de 2.100 MHz.
171. Soma-se a isso o fato de que a transição do analógico para o digital promovida pela Resolução-Anatel 672/2016 foi resultado de um longo processo, iniciado com o texto original da Resolução-Anatel 454/2006, que já previa o fim do uso de sistemas e aparelhos analógicos em 2008. Posteriormente, esse prazo foi estendido, primeiro para 2012, por meio da Resolução-Anatel 562/2011, e depois para 2017, pela já mencionada Resolução-Anatel 672/2016.
172. Logo, não é possível comparar o caso trazido pela Tim sobre a norma acerca do fim dos sistemas analógicos com o que está sendo discutido nos presentes autos para a mudança de canalização de frequências.
173. No que tange ao outro caso abordado pela Tim, qual seja, a Resolução-Anatel 647/2015, que permitiu a adaptação dos instrumentos de permissão e de autorização do Serviço Móvel Especializado (SME) para autorização do SMP, também se verifica que não há relação com o que se analisa no presente processo.
174. Ao editar a Resolução-Anatel 647/2015, a agência reguladora buscava lidar com uma situação de extinção de um tipo de serviço de telecomunicações, com a adaptação das respectivas outorgas para outro serviço. Isso porque a Anatel visava encerrar todas as outorgas de SME, porém possibilitando que as empresas prestadoras de SME pudessem continuar sua atuação no setor por intermédio de novas outorgas de SMP.

175. Assim, nesse contexto, o art. 7º da Norma anexa à Resolução-Anatel 647/2015 determinava que somente se a empresa concordasse com a adaptação de sua outorga de SME para a prestação de outros serviços, como o SMP, é que seriam outorgadas ou renovadas as suas autorizações de uso de frequência que antigamente eram associadas ao SME.
176. Observa-se que a Anatel trouxe regra de transição expressa para renovação das outorgas diretamente relacionada com a adaptação das outorgas de SME, em consonância com a finalidade da mencionada resolução.
177. De modo diverso, nos presentes autos não há extinção ou adaptação de qualquer serviço de telecomunicações, mas sim mudança na canalização das frequências usadas no SMP. E, do mesmo modo que a agência reguladora já fez em outras faixas no âmbito da mesma Resolução-Anatel 757/2022, o regulamento fixa uma data limite de vigência para todos os termos de autorização relacionados com as frequências de 1.900 MHz e de 2.100 MHz. Logo, não há comparação cabível entre os dois casos.
178. Repise-se que o período de prorrogação dos termos de autorização deve estar compatível com a data definida pela Anatel para a modificação da canalização das respectivas faixas de radiofrequência desses termos de autorização, nos termos do art. 31 da Resolução-Anatel 757/2022.
179. Ademais, reforça-se que a agência detém a competência legal e constitucional de definir qual é o prazo de vigência de suas outorgas e qual é o cronograma de realização de *refarming* que melhor atende ao interesse público. Aliás, impende registrar que as possibilidades de realização de *refarming* por intermédio de acordos consensuais entre operadoras ou do mercado secundário foram criticadas no âmbito do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário, sendo que o Tribunal firmou entendimento de que somente a Anatel deveria conduzir eventual *refarming*, consoante exposto no item 9.2 do mencionado acórdão.
180. Ademais, tal situação reforça as preocupações já abordadas sobre eventual alienação do espectro no mercado secundário, uma vez que a mudança de canalização das faixas de 1.900 MHz e 2.100 MHz permitirá que, por exemplo, uma empresa aliene 5 + 5 MHz de frequência para outra prestadora, que ficaria com 20 + 20 MHz. Ou seja, traria a possibilidade de negociação de blocos menores no mercado secundário.
181. Deste modo, nenhuma das alegações da Tim foram capazes de elidir as ilegalidades apontadas na presente seção.
182. O Acórdão-Anatel 101/2023 (peça 5) definiu a prorrogação dos termos de autorização em discussão até 2038 combinado com a mudança de canalização e configuração do uso da faixa outorgada. Com base nas análises acima, entende-se que há ilegalidade da decisão em se alterar as condições de uso da faixa em processo de prorrogação, consequentemente alterando o objeto outorgado. Neste mesmo contexto, também há o descumprimento do prazo máximo de vigência até 2026 estabelecido pela Resolução-Anatel 757/2022 para prorrogação de termos de autorização existentes na faixa de 1.900 MHz e de 2.100 MHz.
183. Diante do exposto, propõe-se:

a) determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em deferência à discricionariedade administrativa do gestor para decidir:

a.1) caso a agência decida proceder à prorrogação dos termos de autorização previstos nos autos para uma data posterior a 1º de junho de 2026, promova, em até 240 dias, a adequação do termo final disposto no art. 31 da Resolução-Anatel 757/2022, Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, de modo a compatibilizá-lo com o prazo máximo de vigência das prorrogações das autorizações das respectivas faixas de frequência, mantidas na prorrogação as atuais canalizações dos termos de autorização vigentes até 2023, em respeito aos arts. 6º, 38 e 164 da Lei 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), ao art. 48, inciso III, do Anexo da Resolução-Anatel 671/2016, Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, às cláusulas contratuais e editalícias e aos princípios da legalidade e do *pacta sunt servanda*;

a.2) caso a agência decida proceder às alterações de canalização das respectivas faixas de frequência em 1º de junho de 2026, nos termos do art. 31 da Resolução-Anatel 757/2022, Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, c/c os arts. 161 e 163, § 1º, da LGT, limite o prazo de vigência das prorrogações dos termos de autorização das respectivas frequências até 1º/6/2026, de modo a não alterar o objeto inicialmente licitado em 2007 e outorgado em 2008, sob pena de violação dos arts. 6º, 38 e 164 da Lei 9.472/1997, LGT, do art. 48, inciso III, do Anexo da Resolução-Anatel 671/2016, Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, das cláusulas contratuais e editalícias da licitação de autorizações de radiofrequências e dos princípios da legalidade e do *pacta sunt servanda*.

184. Ainda sobre o tema tratado nesta subseção, propõe-se, com base no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Anatel, com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que, independentemente da compatibilidade do rearranjo das subfaixas proposto na Resolução-Anatel 757/2022 com as canalizações vigentes nos termos de autorização em apreço, a formalização de prorrogações contratuais que alterem o objeto inicialmente licitado e outorgado, incluindo modificações de canalização, violam os arts. 6º, 38 e 164 da Lei 9.472/1997, LGT, do art. 48, inciso III, do regulamento aprovado pela Resolução-Anatel 671/2016, das cláusulas contratuais e editalícias da licitação de autorizações de radiofrequências e dos princípios da legalidade e do *pacta sunt servanda*.

IV. Avaliação dos pedidos de vista e de ingresso como terceira interessada formulados por Tim S.A.

185. Consta dos autos pedido de vista, de 24/7/2024, formulado por Tim S.A., por meio do qual pleiteia acesso às peças sigilosas deste processo (peça 62).
186. Pontua-se que a peticionante possui legitimidade para o pedido, nos termos do art. 163 do RITCU, uma vez que é considerada interessada no processo.
187. Ademais, a empresa já havia juntado petições com esse teor em ocasiões anteriores (peças 32 e 58), em razão do que lhe foi franqueada consulta às peças processuais, conforme termo de atendimento expedido em 23/7/2024 (peça 59).
188. Após essa data, o único documento sigiloso juntado ao presente processo refere-se a planilha de autoria desta unidade técnica (peça 63), com tabulação de dados analisados pela Anatel, com base em informações prestadas pela própria operadora.
189. Dessa forma, não se vislumbram óbices a que esse documento seja compartilhado com a Tim S.A., observando-se que a própria classificação externa da confidencialidade do documento inclui a empresa dentre as partes que podem acessá-lo.
190. Assim, propõe-se que seja deferido o pedido de acesso aos autos formulado por Tim S.A. à peça 62, nos termos do art. 163 do Regimento Interno do TCU.
191. Além disso, em 4/9/2024, a Tim apresentou solicitação para ingresso como parte interessada no presente processo (peça 64, p. 5-6).
192. O pedido apresentado pela empresa indica, como fundamento para o ingresso como parte interessada, os arts. 144, § 2º, e 146, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), bem como requer (peça 64, p. 1 e 6):
- (i) sua habilitação como terceira interessada no presente processo, assistindo-lhe, dentre outros, o direito de ter acesso a todos os documentos, peças e informações constantes dos autos, praticar todos os atos processuais pertinentes, inclusive a apresentação de novas manifestações e documentos;
 - (i) o reconhecimento do seu direito de ser intimada para formular suas alegações antes de qualquer decisão da qual possa decorrer gravame à sua situação, ser cientificada sobre decisões tomadas, assim como intimada sobre a realização de diligências no âmbito dos referidos processos; e
 - (ii) o reconhecimento do seu direito de recorrer e/ou pedir a reconsideração das decisões proferidas no âmbito do processo em questão.



193. O RITCU, em seu art. 146, § 1º, a respeito da habilitação como parte interessada, exige, para o seu deferimento, a devida fundamentação, estando demonstradas razões legítimas para o seu ingresso:

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

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

§ 2º O relator indeferirá o pedido que não preencher os requisitos do parágrafo anterior.

§ 3º É facultado ao interessado, na mesma oportunidade em que solicitar sua habilitação em processo, requerer a juntada de documentos e manifestar a intenção de exercitar alguma faculdade processual.

§ 4º Ao deferir o ingresso de interessado no processo, o relator fixará prazo de até quinze dias, contado da ciência do requerente, para o exercício das prerrogativas processuais previstas neste Regimento, caso o interessado já não as tenha exercido.

§ 5º O pedido de habilitação de que trata este artigo será indeferido quando formulado após a inclusão do processo em pauta.

§ 6º Quando o ingresso de interessado ocorrer na fase de recurso, observar-se-á o disposto no art. 282.

194. Sobre o assunto tem-se, ainda, a Resolução-TCU 36/1995, que estabelece procedimentos sobre o exercício da ampla defesa no âmbito do TCU. Segundo o teor do § 2º do art. 2º, “interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, seja assim reconhecido pelo Relator ou pelo Tribunal, em virtude da possibilidade de ter direito subjetivo próprio prejudicado pela decisão a ser exarada pelo Tribunal ou da existência de outra razão legítima para intervir no processo”.

195. O deferimento do pedido de ingresso nos autos do requerente, na qualidade de interessado, somente deve ocorrer quando comprovada sua razão legítima para intervir no processo, bem como evidenciada a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio em decorrência da deliberação a ser adotada. Tal temática já foi debatida em várias ocasiões e encontra solidez na jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1642/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar, em cujo voto condutor assinalou:

Quanto ao indeferimento de seu ingresso como interessada nos autos, vale ressaltar que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o representante não se habilita, automaticamente, a atuar no processo como interessado, sendo necessário, para tanto, a demonstração, de forma clara e objetiva, de razão legítima para intervir nos autos ou de possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo em decorrência de eventual deliberação que venha a ser adotada pelo Tribunal (a exemplo dos Acórdãos 5562/2010-TCU-Primeira Câmara, 6.424/2013-2ª Câmara e 292/2014 e 1.881/2014 ambos do Plenário).

196. Ademais, eventual contribuição do requerente para o deslinde dos autos, mediante apresentação de informações adicionais, não é razão suficiente para habilitá-lo como parte no processo, uma vez que o TCU dispõe de meios próprios para averiguar os fatos, podendo promover diligências ou inspeções nos órgãos e entidades sob a sua jurisdição. Este foi o entendimento adotado pelo TCU no Acórdão 1693/2021-TCU-Plenário, com voto de autoria do Ministro Vital do Rêgo:

11. Ainda, registro que eventual contribuição para o deslinde do feito, mediante apresentação de informações e de indicação de fatos, também não é razão suficiente para elevar o representante à condição de interessado, visto que este Tribunal dispõe dos meios próprios para tanto, podendo diligenciar órgãos e entidades, requisitar informações ou promover inspeções. Também dispõe esta Corte de Contas de meios hábeis a transpor óbices à sua atuação.



197. Impende recordar que, assim como reconhecido pela empresa em seu pedido (peça 64, p. 5), a Tim foi instada a se manifestar por ocasião do encaminhamento de oitiva com base na versão da instrução para comentários dos gestores, em 8/4/2024 (peça 20).
198. Desse modo, de acordo com a jurisprudência do TCU, a empresa já adquiriu automaticamente a condição de terceiro interessado, conforme exemplificado no teor do Voto do Min. Relator Bruno Dantas no Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário:
- 22.Enfim, é prescindível consignar no dispositivo que a empresa [adjudicatária] é parte interessada no processo, pois o terceiro interessado instado por esta Corte a se manifestar em sede de oitiva prevista no art. 250, inciso V, do RI/TCU, automaticamente adquire tal condição, nos termos do art. 144, § 2º, do RI/TCU. A diferença é que, nesse caso, o reconhecimento da razão legítima para intervir no processo decorre não da formulação de um pedido de ingresso, mas sim da sua chamada pelo Tribunal, em face da possibilidade de uma decisão no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor. Nessa linha, Acórdão 834/2015-TCU-Plenário.
199. Portanto, entende-se que o pedido de ingresso nos autos feito pela Tim não é cabível de análise, uma vez que a empresa já é parte interessada nos autos, nos termos do art. 144, § 2º, do RITCU, por ter sido chamada em oitiva e é dispensável consignar nas propostas de encaminhamento tal condição, conforme jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

200. Cuidam os autos de processo de desestatização, nos termos da Instrução Normativa (IN) TCU 81/2018, relativo à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das subfaixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz, conferidas à empresa Tim S.A., para a prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) nas regiões nas regiões I, II e III do Plano Geral de Autorizações (PGA) do SMP.
201. Em 14/4/2023, a Anatel encaminhou ao Tribunal extrato de informações sobre o pedido de primeira prorrogação dos termos de autorizações de uso das referidas frequências (peça 3), com vigência encerrada em 30/4/2023, firmados por ocasião do Edital de Licitação 2/2007/SPV/Anatel. A proposta da agência é que as outorgas sejam renovadas por mais quinze anos, até 30/4/2038.
202. Assim, este expediente concentrou-se em avaliar a conformidade dos procedimentos que deram suporte à decisão da Anatel de prorrogar os termos de autorização em foco, como registra o Acórdão-Anatel 101/2023 (peça 5). Nesse sentido, buscou-se observar se a análise da reguladora evidenciou o cumprimento dos requisitos necessários para a renovação, previstos no art. 167, § 2º, da LGT e no art. 48 do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016, quais sejam: uso racional e adequado da radiofrequência, não cometimento de infrações reiteradas e desnecessidade de modificação de destinação do uso e das condições de uso da radiofrequência.
203. Quanto ao primeiro requisito, noticia-se que os critérios de avaliação do uso racional e adequado da radiofrequência encontram-se positivados no Regulamento anexo à Resolução-Anatel 548/2010. Entretanto, no exame empreendido pela agência, os arts. 29, 31, inciso I, e 32 desse normativo não foram observados, sob alegação de que o diagnóstico isolado do Índice Temporal de Eficiência (ITE) seria suficiente e menos sujeito a imprecisões, em linha com as melhores práticas estabelecidas internacionalmente. Todavia, haja vista a cogência da norma vigente, propõe-se cientificar à agência quanto à necessidade de observá-la, sem prejuízo de que sejam adotadas medidas para formalizar as alterações que se considerem relevantes, respeitado o devido processo de formulação de normativos sob competência da reguladora.
204. Ainda sobre a primeira condicionante, em que pese tenham sido constatadas inconformidades no processo instituído pela reguladora para exame da eficiência do uso do espectro, entende-se que, unicamente em razão de se tratar de pedidos de primeira prorrogação,

prevista em contrato e na licitação que originou as outorgas tratadas nestes autos, e, ao mesmo tempo, do fato de não terem sido identificados elementos que evidenciem o uso não racional e inadequado das radiofrequências pela autorizatária, restaria mitigado o fundamento para o indeferimento da prorrogação dos termos de autorização em foco, previsto no art. 167, §2º, da LGT e no art. 48, inciso I, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016.

205. Quanto à análise do cometimento de infrações reiteradas, persiste a ausência de padrões objetivos, assentados no arcabouço jurídico da reguladora, que permitam a avaliação do referido critério mediante uma metodologia clara, contendo a definição do escopo abarcado (serviços, prazos, tipo e gravidade da violação etc.) e do número de infrações que caracterizam o conceito de “reiteradas”. Entretanto, entende-se que, excepcionalmente, seria possível a prorrogação dos presentes termos de uso radiofrequência, exclusivamente pelo fato de se tratar de primeira renovação e, ainda, de que não foram encontrados elementos de inconformidades suficientes que justifiquem sua negativa. Avalia-se, por outro lado, ser oportuno cientificar a Anatel do fato identificado, para evitar sua reincidência.
206. No que tange ao último quesito, não foi identificada mudança de destinação nas faixas submetidas à prorrogação, mas somente mudanças nas condições de uso. Adicionalmente, impende recordar que as autorizações de radiofrequência são licitadas e outorgadas pela Anatel, com espeque nos arts. 163 e 164 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT), e cabe à agência estabelecer as condições regulamentares para que os autorizatários possam explorar esse bem público, consoante arts. 157, 158, 160 e 161:
207. Além disso, os arts. 161 e 163, caput e § 1º, da LGT estabelecem a obrigatoriedade de que as autorizações de radiofrequência obedeam aos normativos regulamentares da agência, que podem ser alterados inclusive durante a outorga, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine. Logo, o art. 48, inciso III, do RUE, que prevê o indeferimento em caso de modificação das condições de uso, está fundamentado em diversos artigos da LGT e não apenas no art. 167, § 2º, da LGT.
208. Assim, entendeu-se que a alteração da canalização e das condições do uso das faixas de frequências propostas afronta os princípios de segurança jurídica, do *pacta sunt servanda* e não respeita o princípio de que as renovações devem ser aderentes ao objeto do contrato.
209. Como o Acórdão-Anatel 101/2023 (peça 5) definiu a prorrogação dos termos de autorização em discussão até 2038 combinado com a mudança de canalização e configuração do uso da faixa outorgada, entendeu-se que, em tal decisão, há ilegalidade, em razão de se alterarem as condições de uso da faixa em processo de prorrogação e há o descumprimento do prazo máximo de vigência até 2026 estabelecido pela Resolução-Anatel 757/2022 para prorrogação de termos de autorização existentes na faixa de 1.900 MHz e de 2.100 MHz.
210. Dessa forma, foi proposta deliberação no intuito de, em face da necessidade do respeito à discricionariedade do gestor em decidir, que a Anatel opte por uma das seguintes alternativas:
- a) prorrogar os termos de autorização para uma data posterior a 1º/6/2026 e promover a adequação do termo final disposto no art. 31 do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução-Anatel 757/2022; ou
- b) manter a alteração de canalização prevista para 1º/6/2026 e prorrogar os termos de autorização até a referida data.
211. Ainda, propõe-se cientificar a Anatel acerca dessa ilegalidade, a fim de prevenir sua recorrência em futuras prorrogações de outros termos de autorização de radiofrequência.
212. Também cabe registrar que, em que pese tratar-se de outras faixas de frequências, em quatro Mandados de Segurança impetrados pela Tim em face das decisões da Anatel que prorrogaram as suas autorizações de radiofrequências de 900 MHz, 1.800 MHz e das bandas A e B por um período inferior ao prazo da primeira outorga (peças 54, 55, 60 e 61), as sentenças



proferidas pelo Poder Judiciário Federal não vislumbraram nenhuma ilegalidade, uma vez que houve motivação técnica por parte da Anatel, consoante permitido pela LGT. Ademais, a própria agência reguladora defendeu no âmbito judicial a legalidade dessa redução baseada na Resolução-Anatel 757/2022.

213. Portanto, em face do exposto ao longo da presente instrução, verifica-se que, sob o ponto de vista formal, a Anatel não atendeu aos requisitos previstos no art. 167, § 2º, da Lei 9.472/1997 (LGT) para a primeira prorrogação dos termos de autorização da Tim S.A., para as subfaixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz aqui tratadas, de modo que eventual prorrogação nos termos propostos pela agência violaria aos arts. 6º, 38 e 164 da Lei 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), ao art. 48, inciso III, do Anexo da Resolução-Anatel 671/2016, Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, às cláusulas contratuais e editalícias e aos princípios da legalidade e do *pacta sunt servanda*.
214. Registre-se que, em cumprimento ao disposto no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizou-se oitiva da agência e da prestadora para que se manifestassem sobre os vícios de legalidade e de regularidade do item “a” do Acórdão-Anatel 101/2023. No mais, seguindo os ditames do art. 14, da Resolução-TCU 315/2020, também se cedeu oportunidade à reguladora para que apresentasse comentários às propostas aqui contidas, a fim de que se pronunciasse sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e/ou de suas eventuais alternativas.
215. Ainda, em 4/9/2024, a empresa juntou petição no âmbito do presente processo solicitando o agendamento de reunião com a “AudComunicações, enquanto o processo ainda estiver em fase de instrução na Unidade Técnica” (peça 64, p. 6). Em 3/10/2024, foi realizada a referida reunião.
216. Ressalte-se que todas as manifestações da Anatel e da Tim foram analisadas e consideradas ao longo da presente instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

217. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar à Anatel, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em deferência à discricionariedade administrativa do gestor para decidir:

a.1) caso a agência decida proceder à prorrogação dos termos de autorização previstos nos autos para uma data posterior a 1º de junho de 2026, promova, em até 240 dias, a adequação do termo final disposto no art. 31 do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela Resolução-Anatel 757/2022, de modo a compatibilizá-lo com o prazo de vigência pretendido para as respectivas prorrogações, mantendo-se as canalizações originais, em respeito aos arts. 6º, 38 e 164 da Lei 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações (LGT), ao art. 48, inciso III, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução-Anatel 671/2016, às cláusulas contratuais e editalícias e aos princípios da legalidade e do *pacta sunt servanda*;

a.2) caso a agência decida proceder às alterações de canalização das respectivas faixas de frequência, nos termos do art. 31 do Regulamento de Condições de Uso de Radiofrequências, aprovado pela da Resolução-Anatel 757/2022, c/c os arts. 161 e 163, § 1º, da LGT, limite o prazo de vigência das prorrogações dos termos de autorização até 1º/6/2026, de modo a não alterar o objeto inicialmente licitado em 2007 e outorgado em 2008, sob pena de violação dos arts. 6º, 38 e 164 da Lei 9.472/1997, LGT, ao art. 48, inciso III, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, aprovado pela Resolução-Anatel 671/2016, Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências, às cláusulas contratuais e editalícias da licitação de autorizações de radiofrequências e aos princípios da legalidade e do *pacta sunt servanda*;

b) dar ciência à Anatel, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e com vistas à adoção de medidas cabíveis para evitar sua recorrência, que:

b.1) ao basear a conclusão sobre o uso eficiente do espectro unicamente na existência de tráfego na faixa e na observância de um Índice Temporal de Eficiência (ITE) maior ou igual a zero, sem apresentar



elementos que evidenciem se a Eficiência de Uso do Espectro (EUE) no período avaliado é maior ou igual a um Índice Mínimo de Eficiência (IME), ferindo a íntegra dos arts. 28, 29, 31 e 32 do regulamento anexo à Resolução-Anatel 548/2010, o procedimento aplicado pela agência deixa de analisar parâmetros que respaldam uma avaliação abrangente e exaustiva dos requisitos exigidos no art. 167, § 2º, da LGT, nas cláusulas dos contratos firmados e no art. 48, inciso I, do Regulamento de Uso do Espectro de Radiofrequências (RUE), anexo à Resolução-Anatel 671/2016;

b.2) a realização da análise sobre o uso adequado, racional e eficiente do espectro que não empregue critérios objetivos e normatizados de avaliação dos indicadores de eficiência do sistema para o conjunto de municípios, bem como que, mesmo quando utiliza parâmetros não normatizados, não seja suficientemente motivada, a exemplo da análise baseada em dados não discriminados por termo de autorização, área de prestação e faixa de frequências outorgadas e que não contemple uma amostra representativa das localidades que integram cada setor do Plano Geral de Outorgas do SMP, de modo a possibilitar avaliar o atendimento ao art. 31, inciso II, do regulamento anexo à Resolução-Anatel 548/2010 para o setor como um todo, viola o princípio da legalidade e da transparência, que regem a conduta da Administração Pública, e o acesso à informação clara, conforme art. 5º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como o princípio da motivação dos atos administrativos, previsto no art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999, e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, expressos no art. 38 da LGT, além de ir contra o recomendado no item 9.5.1 do Acórdão 2.001/2022-TCU-Plenário;

b.3) a não utilização de critérios claros e objetivos que definam infrações reiteradas, de forma que se avalie objetivamente o não cometimento de infrações reiteradas pela operadora solicitante, quando da prorrogação de autorização da outorga de uso de radiofrequências, configura descumprimento do art. 167, *caput* e § 2º, da LGT, bem como os princípios da impessoalidade, da isonomia e do julgamento objetivo previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e no art. 19 da Lei nº 9.472/1997, LGT;

b.4) independentemente da compatibilidade do rearranjo das subfaixas proposto na Resolução-Anatel 757/2022 com as canalizações vigentes nos termos de autorização em apreço, a formalização de prorrogações contratuais que alterem o objeto inicialmente licitado e outorgado, incluindo modificações de canalização, violam os arts. 6º, 38 e 164 da Lei 9.472/1997, LGT, do art. 48, inciso III, do regulamento aprovado pela Resolução-Anatel 671/2016, das cláusulas contratuais e editalícias da licitação de autorizações de radiofrequências e dos princípios da legalidade e do *pacta sunt servanda*;

c) deferir o pedido de acesso aos autos formulado por Tim S.A. à peça 62, nos termos do art. 163 do Regimento Interno do TCU;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida neste processo aos seguintes destinatários, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser consultados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordãos:

d.1) Agência Nacional de Telecomunicações;

d.2) Tim S.A.;

e) encerrar o presente processo com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Examina-se processo de desestatização, nos termos da Instrução Normativa-TCU 81/2018, concernente à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências nas faixas de 1.900 e 2.100 MHz, outorgadas à Tim S.A. para prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP) nas Regiões I, II e III do Plano Geral de Autorizações (PGA).

2. As subfaixas ora analisadas foram ofertadas por meio do Edital de Licitação 2/2007/SPV/ANATEL, em certame homologado em 2008. As autorizações concedidas vigoraram até 30/4/2023, passíveis de prorrogação única, por igual período, conforme a

redação vigente do art. 167 da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) à época da outorga.

3. O presente exame enquadra-se no escopo da referida instrução normativa, que atribui a este Tribunal competência para acompanhar, fiscalizar e avaliar processos de desestatização, incluindo a verificação da legalidade das renovações de outorgas de radiofrequência aprovadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).
4. A agência já analisou o requerimento de prorrogação formulado pela Tim S.A. e se posicionou favoravelmente à sua aprovação, entendimento expresso no Acórdão-Anatel 101/2023; os termos aditivos, entretanto, aguardam a deliberação deste Tribunal. Em paralelo, a autarquia emitiu atos provisórios que asseguram a continuidade da prestação do SMP pela Tim, evitando descontinuidade do serviço.
5. Em julgamentos recentes, como os Acórdãos 2.487/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira, 2.471/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, e 224/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Antonio Anastasia, todos relativos a prorrogações semelhantes para, respectivamente, as operadoras Algar Telecom S.A, Claro S.A. e Telefônica Brasil S.A., esta Corte consolidou posicionamentos sobre a aplicação dos requisitos legais e as práticas regulatórias adotadas.
6. Feita a breve contextualização, passo à análise do mérito.
7. O art. 167 da LGT, em sua redação original (revogado pela Lei 13.879/2019), assegurava às empresas autorizadas o direito de solicitar a prorrogação do uso das radiofrequências. Contudo, o § 2º do referido dispositivo, em vigor, condiciona o deferimento do pleito à comprovação de três requisitos: i) uso racional e adequado da radiofrequência; ii) inexistência de infrações reiteradas; e iii) inexistência de necessidade de modificação da destinação da faixa.
8. Em relação ao primeiro, observou-se que a Anatel baseou sua análise essencialmente na existência de tráfego e na evolução positiva do Índice Temporal de Eficiência (ITE). Entretanto, a agência não estabeleceu parâmetros objetivos suficientemente normatizados para aferir se a Eficiência de Uso do Espectro (EUE) atingiu Índice Mínimo de Eficiência (IME), conforme exigido pela Resolução-Anatel 548/2010.
9. A ausência de critérios objetivos para avaliar a eficiência do espectro já foi objeto de atenção do TCU nos precedentes mencionados. Em ambas as ocasiões, o Tribunal enfatizou a necessidade de a Anatel aprimorar o arcabouço normativo, de modo a tornar mais transparente e consistente a avaliação do uso racional e adequado do espectro, evitando incertezas e subjetivismos (conforme subitens 9.2.1 do Acórdão 2.471/2024-TCU-Plenário, 9.2.1 do Acórdão 2.487/2024-TCU-Plenário e 9.2.1 do Acórdão 224/2025-TCU-Plenário).
10. Apesar da lacuna regulatória, não se verificaram elementos que pudessem indicar subutilização ou uso inadequado do espectro pela Tim S.A. Sem embargo, tendo em vista que o uso eficiente do espectro deve ser avaliado mediante critérios objetivos devidamente normatizados, acolho, com ajustes de forma, a proposta de expedição de ciência formulada pela AudComunicações, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020.
11. No que se refere ao segundo requisito – não cometimento de infrações reiteradas –, a Anatel também não definiu, de modo objetivo, as métricas e os padrões com vistas a caracterizar a transgressão como reiterada, o que pode gerar insegurança jurídica e fragilizar o processo decisório.

12. No entanto, assim como decidido nos mencionados precedentes, a inexistência desses parâmetros não inviabiliza, *de per se*, a prorrogação, especialmente por se tratar de primeira renovação. Tal fato não exime a Anatel, entretanto, do dever de aprimorar sua regulamentação a respeito, tal como apontado pelo TCU nos precedentes citados (subitens 9.2.2 do Acórdão 2.471/2024-TCU-Plenário, 9.2.2 do Acórdão 2.487/2024-TCU-Plenário e 9.2.2 do Acórdão 224/2025-TCU-Plenário). Nesse sentido, aquiesço à proposta de expedição de ciência formulada pela AudComunicações, com os devidos ajustes de estilo.
13. Já no terceiro – ausência de modificação da destinação do uso da faixa –, a LGT dispõe que a prorrogação deve ser indeferida se houver necessidade de alterar a destinação da radiofrequência.
14. No presente caso, a Anatel alterou a canalização das faixas de 1.900 e 2.100 MHz, passando de blocos irregulares (15+15, 10+10, 5+5 MHz) para blocos uniformes de 5+5 MHz a partir de 2026, o que cria arranjos contíguos e múltiplos de 5 MHz, permitindo maior flexibilidade na composição dos blocos. Com essa padronização, a agência busca mais eficiência no uso do espectro, compatibilidade com padrões internacionais (IMT-2020) e maior facilidade para adoção de tecnologias mais recentes (4G e 5G) e entende que, mesmo com a mudança, as atuais autorizações permanecem compatíveis com o novo arranjo, preservando, assim, a prestação do serviço móvel.
15. A AudComunicações, por seu turno, assinala que a modificação da canalização equivaleria a alterar a destinação das radiofrequências, de acordo com sua interpretação do art. 48 do Regulamento de Uso do Espectro (RUE). Essa norma, ao mencionar que o indeferimento da prorrogação pode ocorrer caso haja modificação de atribuição, destinação, distribuição ou condições de uso, serviria de óbice à renovação após 2026, salvo se a Anatel ajustasse sua regulamentação ou limitasse a prorrogação até aquela data.
16. Escusando-me por divergir da unidade técnica, alinho-me ao entendimento já consolidado pelo Plenário no sentido de que a simples reconfiguração de canalização ou a modernização de arranjos técnicos não configuram modificação da destinação. A possibilidade de alterações técnicas ao longo da vigência da outorga – em canalização, limites de potência ou em arranjos técnicos – é inerente à evolução tecnológica do setor de telecomunicações.
17. Ademais, a lei é taxativa ao condicionar o indeferimento à alteração de destinação, não havendo menção à canalização ou arranjos técnicos como impedimentos; e o RUE, ao introduzir novos motivos impeditivos além da “destinação”, extrapolou o comando legal, conforme assinala o voto condutor do Acórdão 2.487/2024-TCU-Plenário, *in verbis*:

“Observo, porém, que o art. 48 do RUE colide com o art. 167 da LGT na medida em que amplia as hipóteses de indeferimento da prorrogação da autorização de uso de radiofrequências. A lei fala somente em alteração de destinação, enquanto o regulamento acrescenta atribuição, distribuição e condições de uso das radiofrequências.

Evidentemente, uma vez que a lei estabeleceu, de forma taxativa, requisitos que limitam o direito das concessionárias, não poderia dispositivo infralegal alterá-lo, por força do princípio da hierarquia jurídica, que não admite que a norma administrativa inove ou se sobreponha ao texto da lei que visa regulamentar.”

18. A Anatel assevera que a nova canalização não impede a continuidade da prestação do serviço pela concessionária, pois os blocos atuais de 10 ou 15 MHz são múltiplos de 5 MHz e podem ser agregados para cumprir condições técnicas futuras; logo, não se trata



de alterar o objeto ou a finalidade do espectro, mas apenas de adequá-los a padrões mais eficientes e modernos, sem prejuízo às autorizações vigentes.

19. Nesse sentido, a alteração promovida na canalização não compromete a continuidade do SMP nem altera a finalidade da faixa de frequências. A mera adequação técnica visando ao uso mais racional do espectro não corresponde ao tipo de modificação que a LGT estabelece como causa de indeferimento da prorrogação.
20. Concluo, portanto, na esteira do que se decidiu nos casos precedentes, pelo atendimento de todos os requisitos do art. 167, § 2º, da LGT.
21. Noutro giro, a unidade técnica destaca aspecto adicional: a alteração da canalização das faixas – ao estabelecer blocos menores e flexíveis (5+5 MHz) – tende a facilitar a negociação das frequências no mercado secundário, reforçando a liquidez e o valor econômico do espectro. Nessa visão, o rearranjo criaria oportunidades de transações que não estavam plenamente previstas quando da outorga original.
22. Acontece que o mercado secundário, introduzido pela Lei 13.879/2019, ainda não existe, porque não regulamentado, e, sendo assim, entendo que as pertinentes preocupações da AudComunicações quanto ao tema podem ser utilizadas para subsidiar a regulamentação. Na oportunidade, além das questões concorrenciais, será possível avaliar se as autorizatárias obterão ganhos econômicos extraordinários, que eventualmente exigiriam alguma compensação ao titular do bem público.
23. Já existem, a propósito, recomendações do Plenário do TCU, constantes dos subitens 9.3 do Acórdão 2.487/2024-TCU-Plenário e 9.3 do Acórdão 2.471/2024-TCU-Plenário, para que a Anatel avalie, por ocasião da regulamentação dos §§ 4º e 5º do art. 163 da LGT, a ocorrência de tais ganhos e a necessidade de compensação. Sendo assim, entendo desnecessária a expedição de idêntica recomendação nestes autos, cabendo a este Tribunal o monitoramento das ações a serem adotadas pela agência nesse sentido.
24. Por fim, no que concerne ao pedido de acesso aos autos formulado pela Tim S.A., alinho-me às razões apresentadas pela unidade instrutora e manifesto-me favoravelmente ao seu deferimento.

Ante o exposto, e considerando o que foi decidido em casos análogos, entendo não haver óbices à prorrogação pretendida e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à consideração do Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 530/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 021.567/2023-9
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados: Agência Nacional de Telecomunicações (02.030.715/0001-12); Tim S/A (02.421.421/0001-11).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Telecomunicações.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.



7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
8. Representação legal: Beatriz Faustino França Mori (247.396/OAB-SP), Ana Cláudia Beppu dos Santos Oliveira (195.676/OAB-SP), Gabriela Miranda Naves (28.906/OAB-DF), Pedro Henrique Lobo Sousa Monteiro (78.421/OAB-DF), Francisco Amaral de Almeida Sampaio (305.312/OAB-SP), Elinor Cristóforo Cotait (78.824/OAB-SP), Enrico Spini Romanielo (304.464/OAB-SP) e outros, representando a Tim S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de desestatização, relativos à primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 1.900 e 2.100 MHz, outorgadas à empresa Tim 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. considerar atendidos os requisitos previstos na IN-TCU 81/2018, sem que tenham sido encontrados óbices ao Acórdão-Anatel 101/2023 quanto à aprovação da primeira prorrogação das autorizações de uso de radiofrequências das faixas de 1.900 MHz e de 2.100 MHz pela empresa Tim S.A.;

9.2. dar ciência à Agência Nacional de Telecomunicações, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a inexistência de critérios objetivos, atualizados e devidamente normatizados para avaliação das situações enumeradas a seguir viola o disposto no *caput* e nos §§2º e 3º do art. 167 da Lei 9.472/1997:

9.2.1. uso eficiente do espectro;

9.2.2. o cometimento de infrações reiteradas pela operadora.

9.3. deferir o pedido de acesso aos autos formulado pela empresa Tim S.A. à peça 62, nos termos do art. 163 do Regimento Interno do TCU;

9.4. informar a Agência Nacional de Telecomunicações e a Tim S.A. quanto ao teor desta deliberação.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0530-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

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 022.064/2024-9

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.

Interessada: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. 2º QUADRIMESTRE DE 2024. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO. CUMPRIMENTO DE LIMITES. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir, com os ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 180):

“1. INTRODUÇÃO

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse que, para o 2º quadrimestre, encerra-se em 30 de setembro do exercício a que corresponder o relatório.
2. Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 2º quadrimestre de 2024 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).

I. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 2º quadrimestre de 2024 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF. As informações relativas às datas e instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos RGFs, constam do Anexo I deste relatório.
4. Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da LRF, que determina que o RGF deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, ou seja, para os doze meses encerrados no 1º quadrimestre de 2024, até 30/9/2024.
5. Finalizando a presente seção, observa-se que todos os RGFs referentes ao 2º quadrimestre de 2024 foram encaminhados a esta Corte de Contas por meio do serviço de Protocolo Eletrônico do TCU, em cumprimento ao § 2º do art. 55 da LRF, c/c o art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, passando a integrar o presente processo conforme as peças discriminadas no Anexo I deste relatório.

II. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI)

6. O art. 162 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO da União para o exercício financeiro de 2024) determina que os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da LRF disponibilizem o RGF por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.
7. As regras para o recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais no Siconfi, inclusive do RGF, vigentes para o exercício de 2024, estão previstas na Portaria-STN 642/2019.
8. Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 2/10/2024 (peça 157), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 162 da LDO 2024.
9. De modo a averiguar a consistência e a confiabilidade dos RGFs, esta equipe de fiscalização verificou se os dados de despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito e garantias, constantes dos demonstrativos do RGF declarados no Siconfi equivalem àqueles apurados via ferramenta Tesouro Gerencial, valendo-se da metodologia de cálculo utilizada pela STN. Não foram observadas divergências nessa averiguação.

III. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

10. A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da LRF. São calculados em relação a ela os percentuais da despesa com pessoal, das operações de crédito, da concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária.
11. No contexto da verificação da RCL, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, de serviços terceirizados ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. É de fundamental importância, portanto, a precisa identificação de seu montante.
12. A STN, por intermédio da Portaria-STN 1.493/2024 (peça 156), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada nos doze meses findos no 2º quadrimestre de 2024. A RCL alcançou R\$ 1.342 bilhões no período de setembro de 2023 a agosto de 2024, apresentando crescimento nominal de 11,2% em relação ao período de setembro de 2022 a agosto de 2023, cujo montante foi de R\$ 1.207 bilhões, e aumento nominal de 4% em relação à RCL apurada no 1º quadrimestre de 2024 (R\$ 52 bilhões a mais).
13. A tabela seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos quadrimestres em valores nominais, conforme a metodologia de apuração adotada pela STN.

a) Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Período de Apuração
R\$ milhões

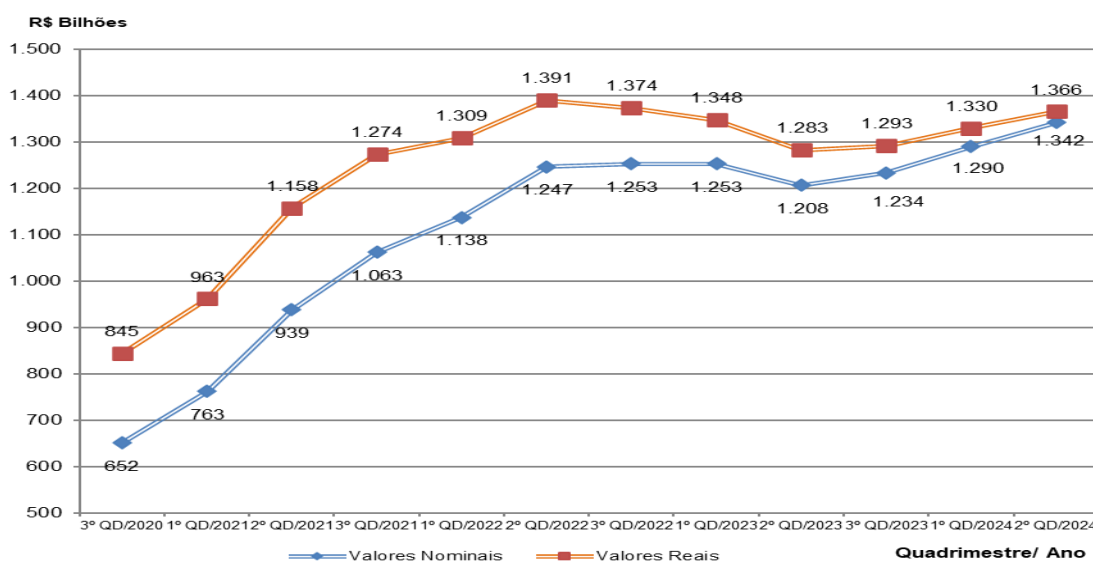
Especificação	3º QD/2021	1º QD/2022	2º QD/2022	3º QD/2022	1º QD/2023	2º QD/2023	3º QD/2023	1º QD/2024	2º QD/2024
Receita Corrente (I)	1.986.158	2.133.943	2.319.280	2.377.247	2.407.141	2.363.303	2.417.316	2.520.726	2.623.774
Receita Tributária	710.741	770.777	824.729	856.276	879.918	872.903	887.930	924.249	976.741
Receita de Contribuições	1.001.374	1.057.996	1.107.428	1.128.487	1.142.229	1.165.250	1.196.997	1.264.553	1.317.203
Receita Patrimonial	174.086	208.662	292.801	298.024	285.603	221.335	210.474	208.502	211.599
Receita Agropecuária	28	27	28	31	30	26	21	21	20
Receita Industrial	2.076	2.415	3.414	5.523	6.614	7.112	6.312	6.422	7.535
Receita de Serviços	48.172	50.901	53.329	52.330	48.620	49.220	49.803	56.620	57.550
Transferências Correntes	791	745	582	410	364	342	242	259	313
Receitas Correntes a Classificar	0	0	-3	-0	2	2	3	1	0
Outras Receitas Correntes	48.891	42.420	36.973	36.167	43.762	47.113	65.534	60.100	52.813
Deduções (II)	923.639	996.192	1.072.152	1.123.820	1.153.728	1.155.753	1.183.601	1.230.372	1.281.356
Transf. Constitucionais e Legais	366.526	411.229	457.498	487.160	498.511	480.160	484.428	502.064	530.968
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg.	454.065	479.703	507.559	529.675	549.004	566.909	586.315	606.214	622.263

Especificação	3º QD/2021	1º QD/2022	2º QD/2022	3º QD/2022	1º QD/2023	2º QD/2023	3º QD/2023	1º QD/2024	2º QD/2024
Social									
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	17.945	17.782	17.468	17.283	17.011	17.281	17.399	18.277	18.385
Compensação Financeira RGPS/RPPS	135	127	30	884	1.250	1.481	1.675	1.469	938
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	8.866	8.851	8.816	8.787	8.885	8.982	9.067	9.143	9.195
Contribuição p/ PIS/Pasep	76.103	78.499	80.780	80.032	79.067	80.941	84.716	93.206	99.606
Receita Corrente Líquida (III) = (I-II)	1.062.519	1.137.752	1.247.129	1.253.427	1.253.413	1.207.549	1.233.715	1.290.353	1.342.418

Fonte: STN.

14. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a evolução da RCL da União em valores nominais e em valores reais nos últimos doze períodos de apuração. Para fins de elaboração dessa série histórica, promoveu-se a atualização dos valores nominais a preços de agosto de 2024, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União (valores nominais e valores reais)



Fontes: STN / IBGE (Série IPCA).

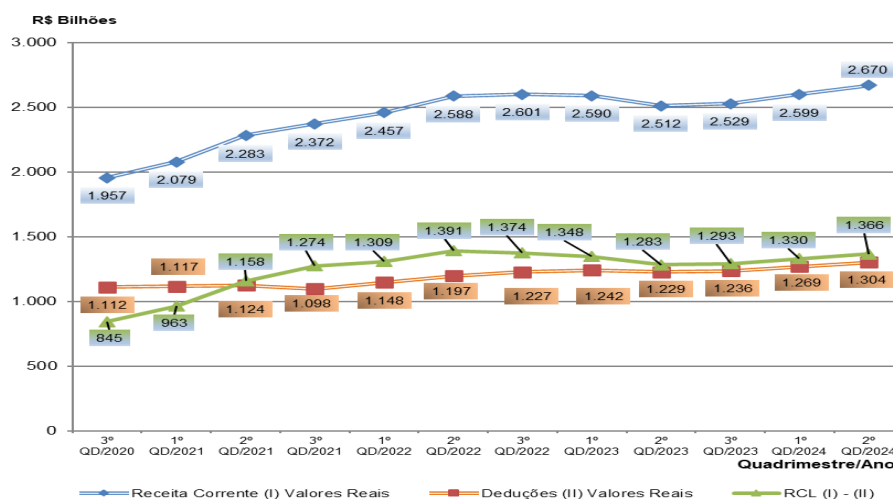
Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de agosto de 2024.

15. A RCL do 2º quadrimestre de 2024 foi de R\$ 1.342 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, em valores reais, chegou a R\$ 1.366 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de agosto de 2024 e depois somados de modo a compor a RCL deflacionada do período.
16. O Gráfico 1 apresenta a evolução da RCL da União nos últimos doze períodos de apuração em valores nominais e em valores reais. Em valores nominais, observa-se que a RCL partiu de um valor mínimo de R\$ 652 bilhões no 3º quadrimestre de 2020 em decorrência da pandemia da Covid-19. Nos quadrimestres seguintes, a RCL apresentou crescimentos nominais significativos em relação ao período imediatamente anterior, saindo de R\$ 763 bilhões no 1º quadrimestre de 2021 para R\$ 1.247 bilhões no 2º quadrimestre de 2022. Nos dois períodos de apuração subsequentes — 3º quadrimestre de 2022 e 1º quadrimestre de 2023 — a RCL permaneceu praticamente estagnada. No 2º quadrimestre de 2023, a RCL sofre uma redução nominal de praticamente R\$ 50 bilhões em

relação ao quadrimestre anterior, acumulando, a partir de então, sucessivos crescimentos até alcançar o valor de R\$ 1.342 bilhões no corrente período de apuração.

17. O crescimento da RCL (11%) decorreu essencialmente do aumento proporcionalmente maior da Receita Corrente que das Deduções (da Receita). Houve, de fato, aumento nominal de 4,1% da Receita Corrente (R\$ 103 bilhões), representado, na sua quase totalidade, pelo crescimento das receitas tributária (5,7%), de contribuições (4,2%) e patrimonial (1,5%) — R\$ 52,5 bilhões, R\$ 52,7 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente —, e pela redução de 12% de outras receitas correntes (R\$ 7,3 bilhões). As deduções da receita, por sua vez, tiveram aumento de 4,1% em relação ao período de apuração anterior (R\$ 51 bilhões), representadas preponderantemente pelos aumentos das Transferências Constitucionais e Legais (R\$ 29 bilhões, 5,8%), da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (R\$ 16 bilhões, 2,6%) e da Contribuição para o PIS/Pasep (R\$ 6,4 bilhões, 6,9%).
18. Entre os períodos referentes ao 3º quadrimestre de 2020 e o 2º quadrimestre de 2022, a trajetória da RCL, em valores reais (preços de agosto de 2024), guarda semelhança com a curva da RCL em valores nominais. Porém, entre o 2º quadrimestre de 2022 — período no qual a RCL atingiu a máxima histórica em valores reais de R\$ 1.391 bilhões — e o 2º quadrimestre de 2023, a curva em valores reais entra em declínio, o que pode ser explicado tanto pela estagnação da RCL em valores nominais quanto pela queda — com tendência de estabilização — do IPCA acumulado nos últimos doze meses. A partir do 3º quadrimestre de 2023, a RCL ensaia uma ascensão da curva, proporcionada pelo crescimento real da RCL em relação ao período de apuração imediatamente anterior.
19. A RCL apurada no 2º quadrimestre de 2024, em valores reais, foi de R\$ 1.366 bilhões, representando acréscimo real de 2,7% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.330 bilhões) e de 6,5% em relação ao 2º quadrimestre de 2023 (R\$ 1.283 bilhões).
20. O Gráfico 2 demonstra, em valores reais, a evolução da Receita Corrente Bruta, das Deduções, bem como a Receita Corrente Líquida divulgada pela STN nos últimos doze períodos de apuração.

Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida da União – Valores Reais (Deduções Evidenciadas)



Fonte: STN.

IV.1 Análise da Metodologia de Apuração da Receita Corrente Líquida

21. A RCL da União é calculada e publicada pela STN juntamente com a metodologia utilizada para sua apuração, tanto no DOU quanto no Portal Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>). A equipe de fiscalização analisou e comparou a metodologia de cálculo da RCL para o corrente período de apuração, chegando à constatação de que as metodologias de cálculo da RCL constantes desses meios de divulgação divergiam entre si.
22. De fato, a metodologia de apuração da RCL da União divulgada no Portal Tesouro Transparente,



de responsabilidade da STN, apresentava códigos de classificação orçamentária de fonte de recursos e de natureza de receita diferentes das apresentadas na metodologia publicada no DOU.

23. Em verdade, essa impropriedade foi observada no Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2023 (TC 039.430/2023-5), no bojo do qual, por meio do Acórdão 1.602/2024-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), deu-se ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida União, que acompanha o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida — Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) — deve guardar equivalência em todos os meios em que for divulgada — subitem 9.4 daquela deliberação.
24. A referida discrepância também foi constada no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2024 (TC 008.914/2024-9). Absteve-se, contudo, de propor qualquer medida a respeito, tendo em vista que o Relatório de Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2023 — com proposta de ciência à STN — não havia sido apreciado por este Tribunal.
25. Por meio de mensagem de correio eletrônico (peça 158, p. 1-2), os gestores da STN responsáveis pela elaboração dos demonstrativos fiscais da União, entre os quais se inclui o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, foram informados e orientados a observar a deliberação objeto do subitem 9.4 do Acórdão 1.602/2024-TCU-Plenário. Em resposta (peça 158, p. 1), os gestores da STN manifestaram ciência e informaram que providenciarão os ajustes solicitados, o que será verificado no Acompanhamento dos RGFs referentes ao 3º quadrimestre de 2024.
26. Observou-se, ainda, que a metodologia de cálculo das Transferências Constitucionais e Legais deduzidas da Receita Corrente Bruta contemplava quatorze ações orçamentárias sem execução orçamentária no período de referência do demonstrativo — apesar de previstas na metodologia de apuração da RCL, não constam no cadastro de ações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento para o exercício de 2023 e de 2024. Tal inconsistência, porém, não causou impacto na apuração da RCL da União para o período em tela, razão pela qual não enseja proposta de deliberação a esta Corte de Contas.
27. Também foi averiguado se a metodologia de cálculo da RCL da União está em conformidade com os ditames da LRF — em especial o art. 2º, inciso IV, e parágrafos, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU. Não foram observadas quaisquer afrontas à LRF ou à jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema.
28. Por fim, tem-se que a análise realizada na presente seção referente à RCL da União para o 2º quadrimestre de 2024 levou em conta a metodologia de apuração divulgada pela STN.

IV. DESPESAS COM PESSOAL

29. Com o objetivo de apresentar uma visão geral do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em relação às despesas com pessoal, é apresentado a seguir um sumário dos dados apurados. Os valores, detalhados no Anexo II deste relatório, foram calculados e conferidos individualmente por nossa equipe, seguindo as normas da LRF para cada Poder e órgão com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

V.1 Conformidade da Despesa com Pessoal

30. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos órgãos e Poderes da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas por meio da ferramenta Tesouro Gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 - Pessoal e Encargos Sociais e o Elemento de Despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do GND 3 - Outras Despesas Correntes. A Tabela 2 apresenta as despesas com pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.



b) Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 2º Quadrimestre de 2024
 Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 1.342.418.403.458 (Portaria-STN/MF 1.493/2024)

R\$

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ²	Limite Alerta TCU ³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Poder Executivo	283.258.764.988	21,100632%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	51,590787%	54,306091%	57,323097%
1.1 Poder Executivo Federal	260.991.897.443	19,441919%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	51,297939%	53,997831%	56,997710%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	22.266.867.545	1,658713%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	55,290431%	58,200453%	61,433812%
1.2.1 Amapá	500.141.838	0,037257%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	22,045430%	23,205716%	24,494923%
1.2.2 Roraima	466.090.531	0,034720%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	35,070922%	36,916760%	38,967692%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	17.867.611.145	1,331002%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	60,500075%	63,684290%	67,222306%
1.2.4 MPDFT ⁴	886.185.065	0,066014%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	49,634641%	52,246991%	55,149602%
1.2.5 TJDF ⁵	2.546.838.965	0,189720%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	47,548924%	50,051499%	52,832138%
2. Poder Legislativo	10.642.633.822	0,792796%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	31,711823%	33,380867%	35,235359%
2.1 Câmara dos Deputados	4.897.019.073	0,364791%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	30,148001%	31,734738%	33,497779%
2.2 Senado Federal	3.942.975.331	0,293722%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	34,153696%	35,951259%	37,948551%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.802.639.418	0,134283%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	31,228600%	32,872210%	34,698444%
3. Poder Judiciário	35.154.118.217	2,618715%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	43,645258%	45,942376%	48,494731%
3.1 Supremo Tribunal Federal	415.578.153	0,030957%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	41,989832%	44,199823%	46,655369%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	101.155.997	0,007535%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	44,325620%	46,658547%	49,250688%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	1.036.374.920	0,077202%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	34,494627%	36,310133%	38,327363%
3.4 Justiça Militar	492.231.510	0,036668%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	45,506749%	47,901841%	50,563054%
3.5 Justiça Federal	10.231.143.895	0,762143%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	46,787762%	49,250276%	51,986402%
3.6 Justiça Eleitoral	5.247.599.642	0,390906%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	42,367423%	44,597287%	47,074914%
3.7. Justiça do Trabalho	17.630.034.100	1,313304%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	43,012679%	45,276504%	47,791865%
4. Ministério Público	5.688.469.789	0,423748%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	70,624650%	74,341737%	78,471833%
Total da União	334.743.986.816	24,935891%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	49,871782%	52,496612%	55,413091%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 2º quadrimestre de 2024.

Notas:

\1 Art. 20 da LRF.

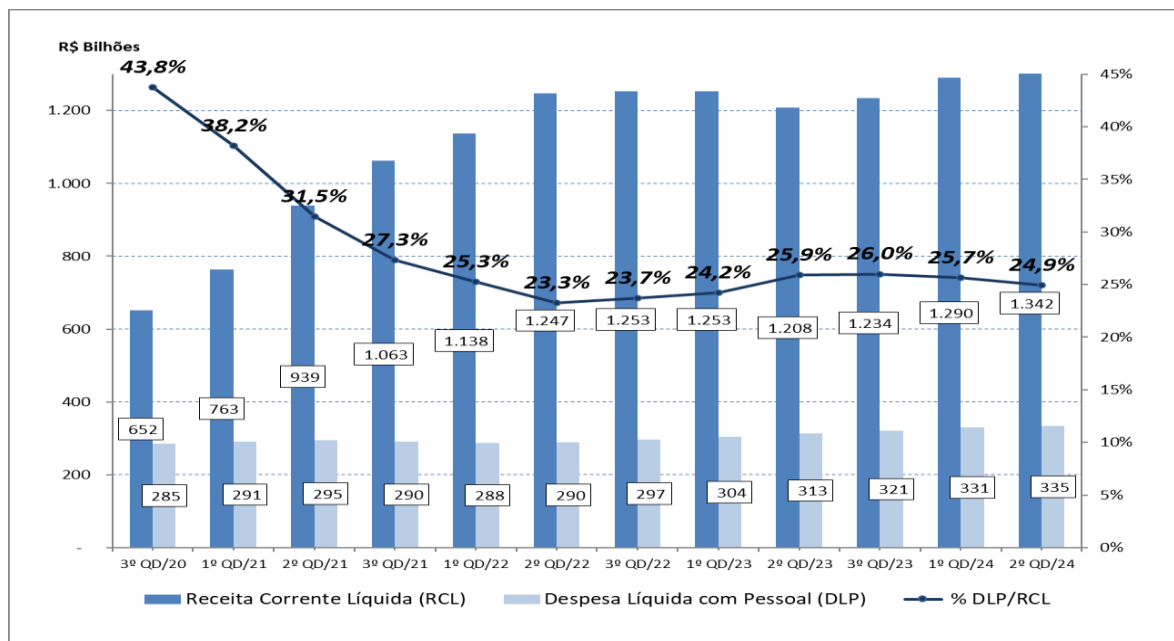
\2 Parágrafo único do art. 22 da LRF.

\3 Inciso II do § 1º do art. 59 da LRF.

\4 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

\5 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

31. Os limites da despesa com pessoal considerados na presente análise são aqueles definidos no art. 20, inciso I e parágrafos, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais.
32. Dos montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Anexo II) e consolidados na tabela anterior, tem-se que os limites máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) vigentes, para as despesas com pessoal do 2º quadrimestre de 2024, foram observados por todos os órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público da União (MPU).
33. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em valores nominais nos últimos doze períodos de apuração.

Gráfico 3 – Relação entre Despesa Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida da União

Fontes: Despesa com Pessoal: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais; RCL: Demonstrativos da RCL divulgados pela STN.

34. Devido à expressiva redução da RCL no exercício de 2020, a relação DLP/RCL — parâmetro adotado pela LRF como forma de controle — apresentou trajetória de significativo decréscimo, partindo da máxima histórica de 43,8% no 3º quadrimestre desse mesmo exercício. Nos exercícios de 2021 e 2022, devido ao crescimento da RCL — decorrente do término das deduções atípicas relacionadas à pandemia e à relativa estabilização em valores correntes das despesas com pessoal —, a relação DLP/RCL sofreu sucessivos decréscimos, atingindo o mínimo de 23,3% no 2º quadrimestre de 2022 — redução, em relação ao 3º quadrimestre de 2020, de mais de vinte pontos percentuais (p.p).
35. A partir de então, a relação DLP/RCL passou a incorporar discretos acréscimos, partindo de 23,7% no 3º quadrimestre de 2022 até atingir 26% no 3º quadrimestre de 2023, causados principalmente pelo aumento proporcionalmente maior da DLP que da RCL. A partir do 1º quadrimestre de 2024, a DLP/RCL assume trajetória de redução em decorrência do crescimento proporcionalmente maior da RCL que da despesa: 25,7% no 1º quadrimestre de 2024 e 24,9% no corrente período de apuração.
36. Deve-se salientar que, durante as conferências realizadas nos dispêndios com pessoal, pôde ser observado o cumprimento integral, por parte dos órgãos, do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), o qual estabeleceu que não deveriam ser computados, para fins de contabilização da despesa com pessoal, os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados por auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.
37. As despesas com pessoal devidas no período de referência do demonstrativo, mas não executadas em razão de insuficiência financeira, são evidenciadas na linha ‘Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente’ do Demonstrativo da Despesa com Pessoal. No presente período de apuração, foram registradas R\$ 8,8 milhões de despesas não executadas orçamentariamente, discriminadas na Tabela 3, a seguir.



c) **Tabela 3 – Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente – 2º quadrimestre de 2024**

Órgão	2º Quad./2024	R\$
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	235.337,32	
Superior Tribunal de Justiça	1.810.240,17	
Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região	6.709.772,19	
TOTAL	8.755.349,68	

Fonte: RGFs dos Poderes e órgãos federais do 2º quadrimestre de 2024.

38. De modo a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos por meio do Tesouro Gerencial, de acordo com essa metodologia. A comparação foi feita com os valores da despesa com pessoal constantes dos RGFs declarados no Siconfi.
39. No Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2024, foi identificada diferença de valor irrisório (R\$ 231,21) nas despesas da União com pessoal do ex-Território de Roraima, referente a lançamento(s) em abril de 2024 indevidamente classificado(s) como despesa com pessoal ativo, em vez de inativo e pensionistas, no demonstrativo publicado no DOU. Considerou-se que devido à baixa materialidade (incapaz de impactar o cumprimento do limite fixado pelo Decreto 3.917/2001), não seria necessário retificar ou republicar o RGF no DOU. Informou-se à STN, contudo, ser necessária a correta alocação do(s) referido(s) valor(es) a partir do RGF referente ao 2º quadrimestre de 2024. No presente acompanhamento, verificou-se que a STN procedeu aos ajustes solicitados.

V. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

40. Além de definir os limites para a despesa com pessoal e a metodologia para apuração da RCL, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público e, nesse contexto, merece destaque o acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal, cuja fiscalização por este Tribunal é determinada pela própria LRF (art. 59).
41. O controle do endividamento se processa por vários mecanismos, mas, para instrumentalizar o acompanhamento pelos cidadãos ou pelos órgãos de controle, a LRF determinou em seu art. 32, § 4º, que o Ministério da Fazenda efetuassem registro eletrônico centralizado e atualizado das informações detalhadas das dívidas públicas interna e externa da União e de todos os demais entes da Federação – com encargos e condições de contratação, saldos e limites de endividamento, de contratação de operações de crédito e de concessão de garantias.
42. O acesso público às informações citadas pode ser realizado por meio da plataforma ‘Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios’, inserida no portal Tesouro Transparente (www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios), bem como por consultas ao Siconfi e/ou ao Sadipem (Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios).
43. No exercício de sua competência constitucional (art. 52, incisos VII e VIII), o Senado Federal estabeleceu os limites e condições para a concessão de garantias pela União e os limites globais para o volume anual da contratação de operações de crédito (para todos os entes federativos). No caso da dívida consolidada, o Senado Federal não fixou o limite para a dívida consolidada da União, tendo fixado para as demais esferas de governo. Já o Congresso Nacional não fixou o limite para a dívida mobiliária federal.
44. Por outro lado, ao final de agosto de 2023 houve a sanção da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, na União, com a finalidade de assegurar a sustentabilidade da dívida, tendo estabelecido por parâmetro a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB) e por objetivo a estabilização desta relação.



45. A análise empreendida a seguir tem como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expresso no RGF do 2º quadrimestre de 2024.
46. Tais demonstrativos estão previstos no art. 55 da LRF e devem ser publicados quadrimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, bem como controle pelos órgãos competentes. De acordo com o inciso III do § 1º do art. 59 da Lei, os tribunais de contas alertarão os Poderes quando constatarem que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos respectivos limites.
47. De forma a verificar a acurácia dos dados publicados pelo Poder Executivo federal, os valores divulgados são conferidos com os dados constantes do Siafi (obtidos por meio do Tesouro Gerencial), verificando-se a aderência à metodologia de cálculo elaborada pela STN, com ênfase na verificação dos dados inseridos no Siconfi (e divulgados, também, por meio deste).

VI.1 Dívida Consolidada

48. A dívida pública pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo que, de acordo com a LRF, a Dívida Consolidada (DC) de cada ente federativo deve incluir também outras obrigações, como precatórios e operações equiparadas a operações de crédito, abrangendo, além das obrigações assumidas pelos órgãos da administração direta, as assumidas por seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (exceto as operações entre esses órgãos e/ou entidades).
49. Para o acompanhamento do nível de endividamento dos entes federativos, a LRF facultou a proposição de limites ‘em termos de dívida líquida’, o que, a depender do grau de liquidez e certeza dos haveres financeiros, proporciona uma representação mais fidedigna da situação. No caso da União, em que a Dívida Mobiliária (DM) passou a representar a quase totalidade da Dívida Consolidada, a manutenção de recursos em caixa, prática conhecida por ‘colchão da dívida’, possibilita um melhor gerenciamento da liquidez e até a redução de taxas de juros (devido a uma menor percepção de risco, por exemplo).
50. O estabelecimento do limite para a Dívida Consolidada é competência do Senado Federal (conforme o inciso VI do art. 52 da Constituição) e o estabelecimento do limite para a Dívida Mobiliária da União é competência do Congresso Nacional (conforme o inciso XIV do art. 48 da Carta Magna), sendo que o art. 30 da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição desses limites e de suas alterações.
51. No caso da Dívida Consolidada, os limites foram propostos pelo Presidente da República ‘em termos de dívida líquida’, por meio da Mensagem 1.069/2000 (no Senado Federal, Mensagem 154/2000), propondo-se, para a União, o limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Deste modo, para o cálculo da DCL são deduzidos os valores de alguns ativos (Ativo Disponível e Haveres Financeiros) e somados os valores de restos a pagar processados. A proposta referente aos estados, DF e municípios foi desmembrada no Senado Federal (Mensagem 154-A/2000) e houve a aprovação da Resolução 40/2001 (Projeto de Resolução do Senado 73/2001). No caso da DCL da União, apenas em 2007 a proposta se tornou o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, o qual foi arquivado definitivamente ao final de 2018. O referido limite, portanto, ainda carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal.
52. No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo federal o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária, por meio da Mensagem 1.070/2000 (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados). Trata-se de apuração em valores brutos, o que justifica a proposição de limite consideravelmente superior ao limite da DCL. No Senado Federal, a proposta tramitou como o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial naquela casa legislativa. Ao final da 54ª Legislatura, em 2014, a proposta foi arquivada e este limite também carece de definição.
53. A definição desses limites é importante para que o endividamento federal se paute pelas balizas estabelecidas na LRF e, além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, para



que possibilite a esta Corte de Contas efetuar os alertas previstos na LRF (art. 59, § 1º, inciso III), nos casos em que o montante apurado superar 90% do respectivo limite. Em que pese os limites não tenham sido estabelecidos, o Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023) estabeleceu regra que objetiva a estabilização da dívida (no caso, da relação DBGG/PIB).

54. Conforme consignado nos votos dos Acórdãos 969/2019-TCU-Plenário e 973/2019-TCU-Plenário, ambos de relatoria da min. Ana Arraes, enquanto não forem aprovadas as normas que fixem os limites a que se refere a LRF, não é possível a este Tribunal efetuar os referidos alertas. Contudo, merece destaque o entendimento manifestado pelo ministro-relator Bruno Dantas quando da apreciação do acompanhamento do RGF do 3º quadrimestre de 2019 (Voto condutor do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário), no sentido de que:
55. (...) embora não haja limite formalmente definido para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária federal, a missão atribuída pela LRF a este Tribunal possui espectro amplo, guiado, sempre, pela diretriz insculpida em seu art. 1º, § 1º, segundo a qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
56. Para esse intento, embora não seja juridicamente viável expedir o alerta preconizado pela LRF por ausência de critério legal, cabe ao Tribunal informar a situação aos órgãos envolvidos com vistas à busca de melhorias no cenário fiscal (...)
57. Ademais, o não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e nas resoluções do Senado, poderiam sujeitar os agentes públicos às punições previstas na Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais) e na legislação citada no art. 73 da LRF.
58. A Tabela 4 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 2º quadrimestre de 2024 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

d) Tabela 4 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida
a) (LRF, art. 55, inciso I, alínea 'b')

Especificação	R\$ milhares					
	Até o 2º Quadrim. de 2023	Até o 3º Quadrim. de 2023	Até o 1º Quadrim. de 2024	Até o 2º Quadrim. de 2024	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	8.598.582.206	9.032.745.110	9.262.160.910	9.625.040.543	3,92	11,94
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	8.477.945.179	8.791.024.022	9.069.878.888	9.426.291.000	3,93	11,19
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	6.022.625.853	6.262.578.876	6.418.135.749	6.712.294.833	4,58	11,45
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-4.458.506	-2.758.065	-2.754.199	-2.798.756	1,62	-37,23
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no BCB)	2.256.288.591	2.318.580.413	2.415.769.208	2.446.951.413	1,29	8,45
Dívida Securitizada	4.039.537	5.031.791	4.050.351	2.791.919	-31,07	-30,89
Dívida Mobiliária Externa	199.449.704	207.591.008	234.677.778	267.051.592	13,80	33,89
Relações Financeiras entre a União/BCB (L. 13.820/2019)	36.534.999	151.826.821	111.245.540	111.245.540	0,00	204,49
Dívida Contratual	73.960.346	81.605.395	72.960.894	79.759.511	9,32	7,84
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	6.204.017	3.352.223	3.919.968	2.178.575	-44,42	-64,88
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	1.683.149	1.965.831	1.699.812	1.736.078	2,13	3,14
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	2.254.516	2.970.819	2.455.807	3.829.838	55,95	69,87
Deduções (II)	2.968.448.617	2.931.457.768	2.702.341.864	2.678.169.564	-0,89	-9,78
Ativo Disponível	1.682.845.234	1.650.728.231	1.568.570.264	1.501.229.191	-4,29	-10,79
Haveres Financeiros	1.382.018.159	1.392.847.215	1.277.211.874	1.288.059.473	0,85	-6,80
(-) Restos a Pagar Processados ¹	-96.414.776	-112.117.678	-143.440.273	-111.119.100	-22,53	15,25
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	5.630.133.589	6.101.287.342	6.559.819.046	6.946.870.979	5,90	23,39
Receita Corrente Líquida – RCL	1.207.549.333	1.233.714.885	1.290.353.341	1.342.418.403	4,03	11,17
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	712,07%	732,16%	717,80%	716,99%	-0,11	0,69
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	466,24%	494,55%	508,37%	517,49%	1,79	10,99
% da DM sobre a RCL (DM / RCL)	702,08%	712,57%	702,90%	702,19%	-0,10	0,02

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 2º quadrimestre de 2024 e de quadrimestres anteriores.

59. Na esfera federal, a Dívida Consolidada (DC) atingiu R\$ 9,63 trilhões ao final do 2º quadrimestre de 2024, com crescimento de 3,92% (R\$ 363 bilhões) em relação ao final do quadrimestre anterior. Ao contrário dos entes subnacionais, a DC da União também é composta por Dívida Mobiliária (DM), sendo que esta corresponde à quase totalidade da DC e, no período em análise, a DM

permaneceu representando mais de 97% daquela.

60. No saldo da Dívida Mobiliária estão incluídos R\$ 2,45 trilhões referentes à carteira de títulos públicos em poder do Banco Central do Brasil (Bacen), os quais instrumentalizam a execução da política monetária e correspondem a pouco mais de um quarto da DM (e da Dívida Consolidada). Essa participação, nos montantes da DM e da DC, tem mantido razoável estabilidade desde o final de 2020.
61. O saldo de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional na ‘carteira Bacen’, além de compor a Dívida Consolidada (bem como a DCL, analisada mais adiante), é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, cujo montante encerrou o 2º quadrimestre de 2024 em R\$ 7,03 trilhões (correspondendo a 62% do PIB, conforme a estatística fiscal divulgada em 11/11/2024, tabela 17, disponível em www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais). Por outro lado, os títulos em poder do Bacen não compõem o saldo da Dívida Pública Federal – DPF divulgada pela STN no Relatório Mensal da Dívida (RMD) e que, ao final do mesmo período, somou R\$ 7,04 trilhões (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd).
62. Aquele crescimento de R\$ 363 bilhões (3,92%) da Dívida Consolidada, no 2º quadrimestre de 2024, decorreu principalmente do acréscimo de R\$ 356 bilhões à Dívida Mobiliária (crescimento de 3,93%). Nesse acréscimo, cabe destacar o crescimento de 13,8% (R\$ 32,4 bilhões) do saldo da Dívida Mobiliária Externa (títulos com fluxos de recebimento e pagamento em dólares americanos), o que decorreu, majoritariamente, da desvalorização da moeda nacional no quadrimestre e, parcialmente, das emissões desse tipo de título realizadas em junho de 2024 (R\$ 11 bilhões).
63. De todo modo, mais de 97% do saldo da Dívida Mobiliária é classificado como dívida ‘interna’ (embora parte dos detentores dos títulos sejam ‘não residentes’). Neste caso, o crescimento do saldo da carteira de títulos em poder do Bacen foi de 1,29% (R\$ 31 bilhões) enquanto o montante ‘em mercado’ foi acrescido em 4,58% (R\$ 294 bilhões).
64. Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu R\$ 387 bilhões (5,9%) no 2º quadrimestre de 2024. É razoável considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como, por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados).
65. Neste contexto, há que se considerar que a variação na DCL (elevação de 5,9%) demonstra elevado crescimento do endividamento, no quadrimestre em análise, superando significativamente o aumento da Dívida Consolidada (3,92%; R\$ 363 bilhões) e o da Dívida Mobiliária (3,93%; R\$ 356 bilhões). Tal resultado deve-se ao fato de que as deduções da DC diminuíram, ao invés de também terem crescido, com redução de R\$ 24 bilhões (decréscimo de 0,89%).
66. No acumulado de doze meses, a DCL cresceu 23,39% (R\$ 1.317 bilhões) e a Dívida Consolidada cresceu 11,94% (R\$ 1.026 bilhões). Tais crescimentos superam bastante a inflação oficial do período, haja vista que o IPCA registrou alta de 4,24% no mesmo intervalo (setembro/2023 a agosto/2024). A título de referência, convém registrar que, no mesmo período, a Dívida Líquida do Setor Público subiu de 58,92% para 61,99% do PIB e a Dívida Bruta do Governo Geral avançou de 73,19% para 78,51% do PIB (conforme séries temporais 4513 e 13762 das estatísticas fiscais do Bacen, respectivamente).
67. Quanto aos parâmetros fiscais, verificou-se aumento na relação DCL/RCL, que saiu de 508,37% ao final do 1º quadrimestre de 2024 para 517,49% ao final do 2º quadrimestre de 2024, haja vista o elevado crescimento da DCL, superior ao aumento da RCL no quadrimestre (4,03%). Registre-se que, ao final de 2020 (ano da pandemia de Covid-19), a marca atingida foi de 697,44% (recorde para o indicador), quase o dobro do limite máximo de 350% proposto ainda no ano 2000.
68. Em relação à Dívida Mobiliária, o indicador DM/RCL recuou levemente saindo de 702,90% ao final do 1º quadrimestre de 2024 para 702,19% ao final do 2º quadrimestre de 2024, mantendo-se extrapolado o limite de 650% proposto no ano 2000, acima do eventual limite de alerta para esta

Corte de Contas (90% do limite, que seria 585%). Registre-se que, ao final de 2020, este indicador atingira o recorde de 1.059,86%.

69. Nesse sentido, de maneira análoga à procedida no âmbito do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), propõe-se informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF, que os montantes da Dívida Consolidada Líquida e da Dívida Mobiliária da União alcançaram, no 2º quadrimestre de 2024, respectivamente, 517,49% e 702,19% da Receita Corrente Líquida.

VI.2 Operações de Crédito

70. O Demonstrativo das Operações de Crédito é outro importante instrumento para acompanhar o endividamento ao longo do exercício. No entanto, enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo existente ao final de cada quadrimestre (controle do estoque), o controle das contratações é realizado sobre o fluxo das operações realizadas a partir do primeiro dia do ano.
71. De acordo com o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para a União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Para efeito da apuração desse limite, consideram-se apenas as contratações realizadas no exercício, no caso específico, os valores das operações de crédito que se acumularem ao longo de 2024, incluindo as contratações internas e externas.
72. A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, notadamente, os valores de operações de crédito que sejam destinados à amortização do principal da dívida (inclusive no caso de refinanciamento) e, dessa forma, dá a este limite a característica de ser um ‘teto’ para o crescimento do estoque da dívida a cada exercício (haja vista que busca mensurar o montante que excede ao refinanciamento), em que pese não controle a elevação da dívida que decorre da apropriação de juros.
73. A forma de cálculo da razão entre operações de crédito e RCL confere certa particularidade à evolução desse quociente nos dois primeiros Relatórios de Gestão Fiscal de cada exercício, pois, enquanto o numerador (operações de crédito) é a soma das operações realizadas apenas no 1º quadrimestre (ou no 1º e 2º quadrimestres) do exercício de referência, o denominador é sempre composto pelo fluxo da RCL relativo aos últimos três quadrimestres. Deste modo, a possibilidade de descumprimento do limite é maior com o decorrer dos períodos de apuração.
74. No caso de ocorrer o atingimento do limite estabelecido em algum dos dois primeiros quadrimestres, será vedada à União a contratação de novas operações até o final do exercício (exceto para o pagamento da dívida mobiliária), conforme estabelece o art. 31 da LRF.
75. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes do RGF do 2º quadrimestre de 2024.

e) **Tabela 5 – Demonstrativo das Operações de Crédito**
b) (LRF, art. 55, inciso I, alínea ‘d’)

c) R\$ milhares				
Operações de Crédito	No 1º Quadrim. (A)	No 2º Quadrim. (B)	Até o 2º Quadrim. (A+B)	% RCL (Até o 2º Quad.)
Operações de Crédito (I)	820.487.277	624.164.568	1.444.651.846	107,62%
Mobiliária	820.155.701	623.548.798	1.443.704.499	107,55%
Interna	798.063.851	612.535.598	1.410.599.449	105,08%
Externa	22.091.850	11.013.200	33.105.050	2,47%
Contratual	331.576	615.771	947.346	0,07%
Externa	331.576	615.771	947.346	0,07%
Apuração do Cumprimento dos Limites	No 1º Quadrim. (R\$)	No 1º Quadrim. (% RCL)	Até o 2º Quadrim. (R\$)	Até o 2º Quadrim. (% RCL)
Operações Vedadas (II)	0	0,00%	0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	790.448.098	61,26%	1.236.146.007	92,08%

Operações de Crédito	No 1º Quadrimestre (A)	No 2º Quadrimestre (B)	Até o 2º Quadrimestre (A+B)	% RCL (Até o 2º Quad.)
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	789.984.583	61,22%	1.235.491.464	92,03%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	0	0,00%	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	463.515	0,04%	654.542	0,05%
Concessão de Garantias	0	0,00%	0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	30.039.179	2,33%	208.505.839	15,53%
Receita Corrente Líquida (RCL)	1.290.353.341	100,00%	1.342.418.403	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)	774.212.005	60,00%	805.451.042	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	696.790.804	54,00%	667.165.391	54,00%

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatórios de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre 2024.

76. Conforme evidenciado na Tabela 5, o valor das operações de crédito contratadas até o 2º quadrimestre de 2024 totalizou R\$ 1,44 trilhão, majoritariamente constituído por operações mobiliárias internas. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal foi deduzido R\$ 1,24 trilhão referente, quase que totalmente, ao refinanciamento do principal da dívida.
77. Neste contexto, no 2º quadrimestre de 2024 o ‘montante líquido das novas operações de crédito’ a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R\$ 208,5 bilhões, o que corresponde a 15,53% da RCL e, portanto, o limite de 60% da RCL foi cumprido.
78. Importante ressaltar que este resultado não representa a variação da dívida pública, haja vista que considera o montante das novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. Desse modo, convém registrar que tanto a Dívida Consolidada quanto a Dívida Mobiliária cresceram mais de R\$ 350 bilhões, apenas no 2º quadrimestre de 2024, conforme registrado no item anterior.
- VI.3 Garantias Concedidas**
79. Importante mecanismo para o controle de potencial aumento do endividamento da União é o acompanhamento do montante de garantias concedidas em operações de crédito interno e externo. Esse montante também não poderá ultrapassar 60% da RCL, conforme estabelece o art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007.
80. Em que pese o valor percentual desse limite seja o mesmo do limite para as operações de crédito (análise anterior), não se trata aqui da variação do montante em determinado período, mas da verificação do nível atingido em datas específicas, ou seja, do saldo devedor atualizado das operações garantidas pela União ao final de cada quadrimestre.
81. O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores apresenta o montante das contragarantias recebidas nessas operações, as quais são exigidas conforme o § 1º do art. 40 da LRF. Essas contragarantias não são obrigatórias para órgãos e entidades do próprio ente federativo (da União, no caso), tendo em vista a permissão dada pelo inciso I do referido artigo.
82. É importante observar que a União poderá conceder garantias desde que os entes beneficiários (estados, DF e municípios), ou suas respectivas entidades, comprovem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição Federal, pela própria LRF e pelas resoluções do Senado Federal. Dentre estas condicionantes está, além do recebimento de contragarantias (em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida), a adimplência do pleiteante relativamente às obrigações junto ao garantidor e suas entidades.
83. Frise-se que as contragarantias exigidas dos estados, DF ou municípios consistem na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas ou provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retenção dos valores que vierem a ser utilizados no pagamento da respectiva dívida vencida, conforme dispõem o inciso II do § 1º do art. 40 da LRF e o § 4º do art. 167 da Constituição.
84. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 2º quadrimestre de 2024 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais no quadrimestre e nos últimos doze meses.



f) **Tabela 6 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores**
d) (LRF, arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea ‘c’)

Garantias Concedidas	e)					
	Até o 2º Quadr. de 2023 (A)	Até o 3º Quadr. de 2023 (B)	Até o 1º Quadr. de 2024 (C)	Até o 2º Quadr. de 2024 (D)	Var. % Quadr. (D/C)	Var. % 12 Meses (D/A)
Aos Estados (I)	204.912.634	202.605.889	211.197.684	227.012.959	7,49	10,79
Aos Municípios (II)	33.300.980	36.618.721	40.701.935	48.299.535	18,67	45,04
Às Entidades Controladas (III)	31.334.682	30.070.478	30.175.041	34.056.268	12,86	8,69
Por meio de Fundos e Programas (IV) ⁽¹⁾	24.491.121	23.224.035	22.726.350	20.802.822	-8,46	-15,06
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾	1.259.926	1.138.186	1.013.874	889.681	-12,25	-29,39
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	15.873.442	14.798.574	13.899.088	14.977.334	7,76	-5,65
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	22.188	22.188	22.188	23.186	4,50	4,50
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	604.154	604.154	604.154	533.875	-11,63	-11,63
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.730.892	2.597.867	2.681.573	2.681.573	0,00	-1,81
Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾	4.000.519	4.063.067	4.505.474	1.697.173	-62,33	-57,58
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	294.039.417	292.519.123	304.801.010	330.171.584	8,32	12,29
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.207.549.333	1.233.714.885	1.290.353.341	1.342.418.403	4,03	11,17
% do Total das Garantias sobre a RCL	24,35%	23,71%	23,62%	24,60%	4,12	1,01
Limite definido por Res. do Senado Fed. - 60%	724.529.600	740.228.931	774.212.005	805.451.042	4,03	11,17
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%	652.076.640	666.206.038	696.790.804	724.905.938	4,03	11,17
Contragarantias Recebidas	Até o 2º Quadr. de 2023	Até o 3º Quadr. de 2023	Até o 1º Quadr. de 2024	Até o 2º Quadr. de 2024	Var. % Quadr.	Var. % 12 Meses
Dos Estados (VII)	204.912.634	202.605.889	211.197.684	227.012.959	7,49	10,79
Dos Municípios (VIII)	33.300.980	36.618.721	40.701.935	48.299.535	18,67	45,04
Das Entidades Controladas (IX)	11.390.123	11.311.689	11.096.718	12.233.009	10,24	7,40
Em Garantias por meio de Fundos e Programas (X)	0	0	0	0	0	0
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	249.603.738	250.536.299	262.996.337	287.545.503	9,33	15,20

Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 2º Quadrimestre de 2024 e anteriores.

¹⁾ A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);

²⁾ Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original).

85. No 2º quadrimestre de 2024, o saldo das garantias concedidas pela União cresceu R\$ 15,8 bilhões (aumento de 7,49%), alcançando o montante de R\$ 330 bilhões ao final desse período. Ressalte-se que quase 70% do saldo devedor das operações de crédito garantidas estão sob responsabilidade dos estados e Distrito Federal (R\$ 227 bilhões) e, no caso dos municípios, o montante de R\$ 48,3 bilhões corresponde a 14,6% do total (há crescimento continuado dessa participação a partir do 2º quadrimestre de 2020, quando estava em 7,5%). Adicionalmente, convém mencionar que o saldo das garantias aos municípios mais que dobrou desde o final de 2019 (ou seja, a partir do início da pandemia de Covid-19).

86. Conforme pode ser verificado nas notas explicativas do RGF, dos R\$ 34 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas, quase três quartos são de responsabilidade de empresas estatais federais e o restante (R\$ 9 bilhões) de entidades controladas estaduais ou do DF. Não há operações de entidades controladas municipais.

87. Habitualmente, as variações no saldo devedor das garantias concedidas guardam razoável relação com as variações cambiais, tendo em vista que a maior parte das operações de crédito garantidas é indexada a moedas estrangeiras (o que ocorre inclusive com uma parcela relevante das operações de crédito internas).

88. No quadrimestre em análise, o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve valorização de 9,37% (saindo do valor unitário de R\$ 5,1712 para R\$ 5,6556 no período, conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta ‘Conversor de Moedas’ de seu sítio eletrônico), enquanto o saldo devedor das garantias aumentou 7,49%.

89. Quanto à apuração do limite estabelecido pela RSF 48/2007, houve cumprimento deste ao final do 2º quadrimestre de 2024, haja vista que o indicador ficou em 24,6% da RCL, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (60% da RCL) e do limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite, ou seja, 54% da RCL). Convém rememorar que, ao final de 2020, este indicador

chegou a 51,08% (marca recorde desde a aprovação do limite), haja vista, principalmente, a grande queda da RCL naquele ano.

VI.4 Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

90. O Senado Federal tem exercido a sua competência privativa, conforme o inciso V do art. 52 da Carga Magna, de aprovar a realização de operações de crédito externo de interesse dos entes federativos. A referida casa legislativa rotineiramente encaminha tais autorizações a esta Corte de Contas, formalizadas por meio de Resoluções do Senado Federal, e quando tratam de operações de crédito do interesse dos estados, DF e municípios recebem o tratamento estabelecido na Instrução Normativa-TCU 59/2009 (alterada pela Instrução Normativa-TCU 73/2014). Referidas autorizações encontram-se às peças 159 a 178.
91. No decorrer do 2º quadrimestre de 2024, o Senado Federal autorizou o prosseguimento da contratação de dez operações de crédito do interesse dos entes subnacionais, as quais, em caso de contratação e liberação integral, atingirão o montante de US\$ 772 milhões (o equivalente a R\$ 4,37 bilhões na cotação do encerramento do quadrimestre, citada no item anterior).
92. Em cumprimento ao art. 4º do referido normativo, a STN informa, nas notas explicativas dos RGFs (intituladas ‘Metodologia de Elaboração’), a relação das novas contratações de operações de crédito externo com garantia da União efetivadas no exercício. De acordo com a publicação, no quadrimestre em análise foram contratadas nove operações de crédito (quatro delas autorizadas no quadrimestre em análise) as quais preveem uma liberação total de US\$ 683 milhões.
93. Ainda sobre a concessão de garantias pela União nos contratos dos entes subnacionais, convém lembrar que, em meados de 2017, houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de um intralimite anual (global) para essas contratações e sobre os requisitos a serem observados na proposição deste.
94. Este novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Após esta primeira experiência, novos intralimites anuais ainda não foram formalmente fixados pelo Senado Federal.
95. Em atendimento à IN-TCU 59/2009, a STN também tem informado, nos RGFs, os montantes de garantias honradas pela União em decorrência da inadimplência de estados e municípios (independentemente do ressarcimento). Embora o referido normativo tenha por objeto apenas as operações de crédito externo, os dados apresentados incluem os valores referentes às honras de garantias das operações de crédito interno, sem distingui-los.
96. As informações divulgadas nas ‘notas explicativas’ do RGF são uma parte do que já é divulgado mensalmente por meio do Relatório Mensal de Garantias Honradas — RMGH (ou Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito), que passou a ser publicado em 2016, quando tais honras de garantias voltaram a ocorrer (pois não ocorriam há mais de dez anos). A tabela a seguir apresenta tais informações (exceto o detalhamento por municípios), ressaltando-se que os montantes estão em valores históricos (não atualizados) e não deduzidos dos ressarcimentos já obtidos.

g) Tabela 7 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Histórico)

Descrição	f) R\$ milhões									Total
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 2º Quad.	
Rio de Janeiro	2.227,32	3.989,45	4.027,89	4.042,60	8.250,81	4.180,46	3.975,34	4.611,02	2.816,99	38.121,88
Minas Gerais	-	-	553,15	3.307,90	3.175,94	3.130,04	1.979,04	3.564,48	2.470,84	18.181,39
Goiás	-	-	33,59	770,15	553,18	1.301,48	1.288,31	919,35	603,56	5.469,62
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	-	-	886,57	1.393,37	837,59	3.117,53
Maranhão	-	-	-	-	280,16	-	547,90	681,40	-	1.509,47
Pernambuco	-	-	-	-	354,85	-	443,86	645,03	-	1.443,73
Piauí	-	-	126,95	-	62,25	-	352,16	334,22	-	875,58
Rio Grande do Norte	-	-	-	139,41	148,28	156,98	35,11	-	-	479,77
Amapá	-	-	-	90,18	82,26	194,32	-	-	-	366,76
Alagoas	-	-	-	-	-	-	242,57	-	-	242,57



Descrição	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 2º Quad.	Total
Bahia	-	-	-	-	239,80	-	-	-	-	239,80
Roraima	27,42	41,89	64,00	-	2,27	-	-	-	-	135,58
Mato Grosso	107,13	-	-	-	-	-	-	-	-	107,13
Tocantins	-	-	-	-	88,86	-	-	-	-	88,86
Espírito Santo	-	-	-	-	-	-	-	61,72	-	61,72
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	25,60	-	-	-	-	25,60
Paraíba	-	-	-	-	0,65	-	-	-	-	0,65
São Paulo	-	-	-	-	0,29	-	-	-	-	0,29
Total Estados	2.361,87	4.031,34	4.805,60	8.350,24	13.265,20	8.963,28	9.750,86	12.210,60	6.728,98	70.467,96
Total Municípios	15,81	28,49	17,49	3,43	66,23	1,56	32,06	80,81	35,31	281,20
Total Geral	2.377,68	4.059,83	4.823,09	8.353,67	13.331,43	8.964,84	9.782,93	12.291,41	6.764,28	70.749,15

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2024.

97. A partir de 2018, o RMGH deixou de apresentar informações a respeito da recuperação dos valores desembolsados pela União, limitando-se a informar, genericamente, que ‘diversos estados’ obtiveram decisões liminares favoráveis no Supremo Tribunal Federal (STF), que impediam a União de executar as respectivas contragarantias e que a mesma situação se aplicava a estados que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF (o que, até 2021, aplicava-se apenas ao Rio de Janeiro).
98. A falta de transparência na divulgação do montante das honras de garantias a recuperar foi objeto da atuação desta Corte de Contas em acompanhamentos do RGF anteriores, conforme descrito na análise realizada no Acompanhamento do RGF do 1º quadrimestre de 2022 (vide relatório do Acórdão 2.105/2022-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira).
99. Em decorrência desta atuação, a publicação do RMGH voltou a incluir informações a respeito do saldo de honras recuperado e a recuperar, a partir do relatório referente a julho de 2022. Aquela publicação noticiou, em resumo, que todas as pendências referentes a honras a recuperar existentes até 30/6/2022 haviam sido equacionadas, por meio de contratos de refinanciamento, fundamentados no art. 23 da Lei Complementar 178/2021 (alterada pela Lei Complementar 181/2021), a qual alterou e atualizou o RRF (instituído pela Lei Complementar 159/2017). De acordo com o Balanço Geral da União do 2º trimestre de 2022, o saldo a recuperar superava R\$ 46,5 bilhões.
100. Ressalte-se que, no caso dos estados que aderiram ao ‘novo’ RRF (Goiás, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro), o refinanciamento de honras de garantias posteriores continua previsto, nos montantes e situações pactuados. No caso de Minas Gerais, a adesão ao RRF está vigente, mas ainda pendente de completa regularização. A solicitação de adesão ao RRF por MG foi realizada em 6/6/2022, o que, nos termos da Lei Complementar 159/2017, possibilitou o mesmo tratamento dos demais entes, pelo prazo de doze meses. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 983 (sob a relatoria do min. Nunes Marques), o STF alterou o marco inicial para a contagem do referido prazo para 20/12/2022. Posteriormente, no âmbito da Petição 12074, o STF prorrogou este prazo mais quatro vezes, obtendo-se, ao final, um consenso mínimo entre MG e a União, com a homologação de acordo pelo STF. Decisão de 29/8/2024 estabeleceu prazo de seis meses para a regularização de pendências existentes.
101. Em que pese a situação excepcional equacionada pelos Regimes de Recuperação Fiscal, a partir de julho de 2022 novas pendências começaram a surgir, em decorrência de novas liminares concedidas pelo STF, fundamentadas em discussões relacionadas à queda de arrecadação de impostos estaduais (devido a alterações legislativas federais), e cuja solução geral foi tratada no âmbito da ADPF 984 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7191, ambas sob a relatoria do min. Gilmar Mendes.
102. Essas novas pendências tendem a ser equacionadas definitivamente, haja vista que, em 31/3/2023, a União, os estados e o DF firmaram acordo para solucionar o conflito, homologado pelo STF, e que em 24/10/2023 foi sancionada a Lei Complementar 201/2023, que estabeleceu o montante que a União deveria compensar cada unidade federativa pelas perdas de arrecadação, totalizando R\$ 27 bilhões. Desse montante, de acordo com o referido RMGH, R\$ 1,9 bilhão já foi destinado ao ressarcimento de honras de garantias.



103. Os montantes de garantias honradas que superam esta compensação poderão ser refinanciados (ou aplicado no custeio de obra de interesse da União), nos termos do art. 4º da referida lei. A tabela a seguir apresenta o montante das honras de garantias que, em 31/8/2024, ainda estão pendentes de regularização e em que situação se encontram.

h) Tabela 8 – Honras de Garantias a Recuperar

g) R\$ milhões

Unidade da Federação	Saldo a Recuperar em 31/8/2024	Situação
Alagoas	142,22	Passível de Refinanciamento
Maranhão	898,39	Pendência Judicial / Passível de Refinanciamento
Pernambuco	265,06	Passível de Refinanciamento
Piauí	474,11	Passível de Refinanciamento
Estados	1.779,78	
Taubaté/SP	147,71	Pendência Judicial
Municípios	147,71	
Total	1.927,49	

Fonte: Elaboração própria com dados do RMGH de agosto de 2024.

104. De acordo com o RMGH de agosto de 2024, cabe ‘destacar que, dos R\$ 70,75 bilhões honrados pela União (...), cerca de R\$ 61,71 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei (...)’.
105. Conclui-se, deste modo, que a situação das pendências de honras a recuperar melhorou significativamente, ressaltando-se que o que houve, de forma geral, foi a regularização dessas dívidas (honras a recuperar) por meio do refinanciamento junto à União.

VI. CONCLUSÃO

106. Os Poderes e órgãos da União cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 2º quadrimestre de 2024, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais). (itens 3 a 5 deste relatório)
107. Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 162 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), sendo que, na averiguação da consistência e confiabilidade dos demonstrativos, por meio da comparação com dados obtidos pelo Tesouro Gerencial, não foram constatadas divergências. (item 8 a 9)
108. A Receita Corrente Líquida da União calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 1.493/2024) acumulou, no período de doze meses encerrado no 2º quadrimestre de 2024, R\$ 1.342 bilhões. A preços de agosto de 2024, esse valor equivale a R\$ 1.366 bilhões, o que representa acréscimo real de 2,7% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.330 bilhões) e 6,5% em relação ao período correspondente ao 2º quadrimestre de 2023 (R\$ 1.283 bilhões). (itens 12, 15 e 19)
109. A metodologia de cálculo da RCL da União publicada no DOU diverge da divulgada no Portal Tesouro Transparente, de responsabilidade da STN, haja vista que a metodologia de apuração da RCL da União divulgada no Portal Tesouro Transparente apresentava códigos de classificação orçamentária de fonte de recursos e de natureza de receita diferentes dos apresentados na metodologia publicada no DOU. No bojo do Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2023 (TC 039.430/2023-5), o TCU, por meio do subitem 9.4 do Acórdão 1.602/2024-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), deu ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida União, que acompanha o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida — Anexo 3 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) — deve guardar equivalência em todos os meios em que for divulgada. Uma vez constatada divergência entre a metodologia da RCL (2º quadrimestre de 2024) publicada no DOU e a divulgada no Portal Tesouro Transparente, orientou-se a STN a observar a ciência expedida por esta Corte de Contas por meio do subitem 9.4 do Acórdão 1.602/2024-TCU-Plenário. Os gestores dessa secretaria, por sua vez, prontificaram-se a realizar os ajustes necessários na

metodologia de apuração da RCL divulgada no Portal Tesouro Transparente, o que será verificado no Acompanhamento dos RGFs referentes ao 3º quadrimestre de 2024. (itens 21 a 25)

110. A metodologia de apuração da RCL para o corrente período de apuração guarda conformidade com os preceitos da LRF — em especial o art. 2º, inciso IV, e parágrafos, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU. (item 27)
111. Todos os órgãos e Poderes da esfera federal discriminados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 cumpriram, para o período correspondente ao 2º quadrimestre de 2024, os limites máximo, prudencial e de alerta da despesa com pessoal, considerados como tais aqueles definidos, respectivamente, no art. 20, art. 22, parágrafo único e art. 59, § 1º, inciso II, todos da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais. (itens 30 a 32)
112. Foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), haja vista que não foram contabilizados na despesa com pessoal os valores referentes a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor — auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde — conforme disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990. (item 36)
113. A STN corrigiu a irrisória divergência identificada nas despesas da União com pessoal do ex-Território de Roraima no Acompanhamentos dos RGFs do 1º quadrimestre de 2024, originada de lançamento(s) classificado(s) indevidamente como pessoal ativo em vez de despesa com pessoal inativo e pensionistas. (item 39)
114. A Dívida Mobiliária permanece representando mais de 97% da Dívida Consolidada da União e cresceu 3,93% em relação ao quadrimestre anterior, atingindo R\$ 9,4 trilhões o que, devido ao crescimento da arrecadação em patamar levemente superior, promoveu a diminuição da relação DM/RCL de 702,90% ao final do 1º quadrimestre de 2024 para 702,19% ao final do 2º quadrimestre. (itens 59 a 68)
115. A Dívida Consolidada Líquida cresceu 5,90% no 2º quadrimestre de 2024 (atingindo R\$ 6,95 trilhões), resultado potencializado pela redução das deduções. No acumulado de doze meses o crescimento da DCL foi significativamente elevado (23,39%), em patamar muito superior à inflação oficial no período (IPCA). No mesmo período, a DBGG, parâmetro fiscal estabelecido pela Lei Complementar 200/2023, avançou de 73,19% para 78,51% do PIB. A relação DCL/RCL saiu de 508,37% para 517,49%, sendo que a magnitude do endividamento federal motiva proposta de informação aos Poderes Executivo e Legislativo. (itens 64 a 67)
116. O limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 2º quadrimestre de 2024, haja vista que o montante das operações realizadas superou o montante das deduções permitidas (amortização/refinanciamento do principal da dívida) em apenas R\$ 208,5 bilhões (15,53% da RCL), em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007. (item 77)
117. O saldo das garantias concedidas pela União ao final do 2º quadrimestre de 2024 (R\$ 330 bilhões) avançou de 23,62% para 24,60% da RCL, permanecendo cumprido o limite de 60%. Em 2024, ainda não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 85, 89 e 94)
118. A transparência sobre o saldo a recuperar atualizado decorrente das honras de garantias realizadas pela União tem sido objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas. De acordo com a STN, até 30/6/2022, todas as pendências dos estados haviam sido equacionadas por meio da assinatura de contratos de refinanciamento previstos no art. 23 da Lei Complementar 178/2021. Todavia, novas pendências surgiram em decorrência de liminares favoráveis à suspensão da execução de contragarantias obtidas por alguns estados no STF e que estão sendo resolvidas em decorrência de acordo firmado entre a União, DF e estados, homologado pelo STF, e da edição da Lei Complementar 201/2023. Ao final do 2º quadrimestre de 2024, o saldo ainda a



recuperar/regularizar permanecia em R\$ 1,93 bilhão e os valores de honras de garantias regularizados por meio dos Regimes de Recuperação Fiscal, principalmente, e por outras leis atingiram R\$ 61,7 bilhões. (itens 99 a 104)

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

119. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao período de doze meses encerrado no 2º quadrimestre de 2024, propõe-se ao Tribunal de Contas da União, nos termos dos arts. 1º e 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001:
 120. a) considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 2º quadrimestre do exercício de 2024, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;
 121. b) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2024 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 162 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024);
 122. c) considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2024, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;
 123. d) informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no 2º quadrimestre de 2024, os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 517,49% da RCL e o montante da Dívida Mobiliária correspondeu a 702,19% da RCL;
 124. e) considerar atendidos, para o 2º quadrimestre de 2024, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que o montante das operações de crédito foi de 15,53% da RCL e o montante das garantias concedidas foi de 24,60% da RCL;
 125. f) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido neste processo, acompanhado do relatório da unidade técnica, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, caput, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;
 126. g) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”
22. O diretor apresentou o seguinte pronunciamento (peça 181):
- “1. Manifesto-me de acordo com a Proposta de Encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização da AudFiscal (peça 180, p. 26-27).
2. Quanto ao cumprimento das disposições da Resolução-TCU 315/2020, que disciplina a formulação de deliberações a serem emitidas por este Tribunal, os itens da Proposta de Encaminhamento não envolvem determinação ou recomendação a unidades jurisdicionadas, dispensando-se os procedimentos previstos na seção III da referida resolução (Da Construção Participativa das Deliberações).



3. A propósito, os itens de mérito do presente Acompanhamento visam atender aos comandos dispostos no art. 59, caput e § 2º, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como nos arts. 145, § 3º, e 162 da Lei 14.791/2023 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício financeiro de 2024, *in verbis*:

LRF

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:

(...)

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

LDO 2024

Art. 145. (...)

(...)

§ 3º Para fins de atendimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas da União enviará subsídios à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e o atingimento das metas previstas nesta Lei, em especial a necessidade de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da referida Lei Complementar.

(...)

Art. 162. Os órgãos da esfera federal a que se refere o art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal disponibilizarão, por meio do Siconfi, os relatórios de gestão fiscal, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.

4. Ante o exposto, com fulcro no art. 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001, enviem-se os autos ao gabinete do ministro-relator Jhonatan de Jesus.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento realizado com o objetivo de apurar se as disposições estabelecidas pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – estão sendo atendidas no que tange aos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao 2º quadrimestre de 2024.

2. O relatório deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até 30 dias após o encerramento do período a que corresponder; para o 2º quadrimestre do exercício financeiro de 2024, o prazo se encerrou em 30 de setembro passado.
3. Os referidos documentos foram publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Senado Federal, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Defensoria Pública da União, órgãos da Justiça Federal, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, órgãos da Justiça Eleitoral, Justiça Militar e órgãos da Justiça do Trabalho.
4. O demonstrativo é composto de informações sobre despesas com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e garantias concedidas e contragarantias



recebidas, e os três últimos itens são referentes apenas ao RGF do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 55, § 1º, da LRF.

5. Para consecução de seu objetivo, a unidade técnica elaborou um conjunto de questões de auditoria, tendo por base as regras previstas na LRF e na legislação correlata, de modo a identificar possíveis ofensas a regras e limites previstos nesses normativos.

6. Os procedimentos definidos para cada questão de auditoria estão relacionados à(s):

a) verificação e à análise das publicações e do envio ao Tribunal de Contas da União dos RGFs concernentes ao 2º quadrimestre de 2024 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do art. 5º, I, da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais);

b) divulgação dos relatórios no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi);

c) apurações da receita corrente líquida, da despesa com pessoal, das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das garantias concedidas e contragarantias recebidas; e

d) verificação do cumprimento de deliberações anteriores referentes aos RGFs.

7. As constatações podem ser resumidas nas seguintes conclusões:

a) todos os Poderes e órgãos cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs relativamente ao 2º quadrimestre de 2024, inclusive mediante a divulgação de tais relatórios no Siconfi, conforme estabelecido no art. 162 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024); na averiguação da consistência e da confiabilidade dos demonstrativos, por meio da comparação com dados obtidos pelo Tesouro Gerencial, não foram constatadas divergências;

b) a metodologia de apuração da receita corrente líquida (RCL) para o corrente período de apuração guarda conformidade com os preceitos da LRF, em especial o seu art. 2º, IV, e parágrafos, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema, a exemplo dos Acórdãos 476/2003, Ministro Ubiratan Aguiar, 667/2008, Ministro Valmir Campelo, e 4.074/2020, Ministro Bruno Dantas, todos do Plenário do TCU;

c) todos os órgãos e Poderes da esfera federal discriminados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 cumpriram, para o período correspondente ao 2º quadrimestre de 2024, os limites máximo, prudencial e de alerta da despesa com pessoal, considerados como tais aqueles definidos, respectivamente, nos arts. 20 e 22, parágrafo único e art. 59, § 1º, II, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais;

d) a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) corrigiu a irrisória divergência identificada nas despesas da União com pessoal do ex-Território de Roraima no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2024, originada de lançamentos classificados indevidamente como pessoal ativo, em vez de despesa com pessoal inativo e pensionistas;

e) a dívida mobiliária representa mais de 97% da dívida consolidada da União e aumentou 3,93% em relação ao quadrimestre anterior, atingindo R\$ 9,4 trilhões; mas, devido ao crescimento da arrecadação, passou a representar 702,19% da RCL neste quadrimestre, levemente inferior comparativamente ao primeiro de 2024, quando havia alcançado para 702,90%;

f) a dívida consolidada líquida cresceu 5,90% no 2º quadrimestre de 2024, atingindo R\$ 6,95 trilhões, resultado potencializado pela redução das deduções;

g) o limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 2º quadrimestre de 2024, haja vista que o montante das operações realizadas superou o montante das deduções permitidas (amortização/refinanciamento do principal da dívida) em apenas R\$ 208,5 bilhões ou 15,53% da RCL, em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007;



h) o saldo das garantias concedidas pela União ao final do 2º quadrimestre de 2024, no montante de R\$ 330 bilhões, avançou de 23,62% para 24,60% da RCL, permanecendo cumprido o limite de 60%.

8. Em complemento às constatações, destaco que a RCL da União calculada e publicada pela STN, de acordo com a Portaria-STN 1.493/2024, acumulou, no período de doze meses encerrado no 2º quadrimestre de 2024, R\$ 1.342 bilhões, equivalendo a R\$ 1.366 bilhões, a preços de agosto de 2024, o que representa acréscimo real de 2,7% em relação ao apurado no quadrimestre anterior, R\$ 1.330 bilhões, e 6,5% em relação ao período correspondente ao 2º quadrimestre de 2023, R\$ 1.283 bilhões.
9. A metodologia de cálculo da RCL da União publicada no DOU diverge, no entanto, da divulgada no Portal Tesouro Transparente, de responsabilidade da STN, visto que a metodologia de apuração divulgada neste sítio eletrônico apresentava códigos de classificação orçamentária de fonte de recursos e de natureza de receita diferentes dos apresentados naquele.
10. No âmbito do Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2023, o TCU, por meio do Acórdão 1.602/2024-TCU-Plenário, Ministro Vital do Rêgo, já deu ciência à STN de que a metodologia de cálculo da RCL da União, que acompanha o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – deve guardar equivalência em todos os meios em que for divulgada.
11. Uma vez constatada a citada divergência entre metodologias, a STN foi orientada, pela unidade técnica, a observar a ciência expedida anteriormente por esta Corte de Contas. Os gestores daquela secretaria, por sua vez, prontificaram-se a realizar os ajustes necessários na metodologia de apuração da RCL divulgada no Portal Tesouro Transparente, o que será verificado no Acompanhamento dos RGFs referentes ao 3º quadrimestre de 2024.
12. No que tange às despesas com pessoal, foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, porquanto não foram contabilizados os valores referentes a auxílio-creche ou assistência pré-escolar e aos benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor – auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde –, conforme disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998 c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e no art. 185 da Lei 8.112/1990.
13. Sobre a dívida pública, o limite, como amplamente conhecido, ainda carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal, tendo em vista que o Projeto de Resolução do Senado 84/2007 foi arquivado definitivamente ao final de 2018.
14. Nesse sentido, conforme consignado nos acórdãos de Plenário 969 e 973/2019, ambos de relatoria da Ministra Ana Arraes, enquanto não forem aprovadas as normas que fixem os limites a que se refere a LRF, não será possível a este Tribunal efetuar os referidos alertas. Contudo, nos termos do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, embora não seja juridicamente viável efetuar-los, cabe a este Tribunal informar a situação aos órgãos envolvidos no sentido de buscar melhorias no cenário fiscal, nos termos do encaminhamento a que anuo.
15. Nesse contexto, cabe apenas mencionar que, no acumulado de doze meses, o crescimento da Dívida Consolidada Líquida (DCL) foi significativamente elevado, de 23,39%, em patamar muito superior à inflação oficial no período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No mesmo intervalo, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), parâmetro fiscal estabelecido pela Lei Complementar 200/2023, avançou de 73,19% para 78,51% do PIB (Produto Interno Bruto). A relação DCL/RCL saiu de 508,37% para 517,49%, e a magnitude do endividamento federal motivou a proposta de informação aos Poderes Executivo e Legislativo que encaminho na parte dispositiva.



16. Sobre a concessão de garantias pela União nos contratos dos entes subnacionais, houve, em meados de 2017, o acréscimo do art. 9º-A à Resolução 48/2007 do Senado Federal (RSF 48/2007), dispondo sobre o estabelecimento de intralimite anual (global) para essas contratações e sobre os requisitos a serem observados na proposição deste.
17. O novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da Resolução 38/2019 do Senado Federal, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de créditos interno e externo dos entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios) no exercício de 2019; após essa primeira experiência, novos intralimites anuais ainda não foram formalmente fixados pelo Senado.
18. A transparência sobre o saldo a recuperar atualizado decorrente das honras de garantias realizadas pela União tem sido objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas. De acordo com a STN, até 30/6/2022, todas as pendências dos estados haviam sido equacionadas por meio da assinatura de contratos de refinanciamento previstos no art. 23 da Lei Complementar 178/2021; todavia, outras surgiram em decorrência de liminares favoráveis à suspensão da execução de contragarantias obtidas por alguns estados junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e que estão sendo resolvidas em decorrência de acordo firmado entre a União, Distrito Federal e estados, homologado pelo próprio tribunal, e da edição da Lei Complementar 201/2023. Assim, ao final do 2º quadrimestre de 2024, o saldo ainda a recuperar/regularizar permanecia em R\$ 1,93 bilhão, e os valores de honras de garantias regularizados por meio de Regimes de Recuperação Fiscal (RRF), principalmente, e por outras leis atingiram R\$ 61,7 bilhões.
19. Segundo a unidade técnica, é possível concluir, deste modo, que *“a situação das pendências de honras a recuperar melhorou significativamente, ressaltando-se que o que houve, de forma geral, foi a regularização dessas dívidas (honras a recuperar) por meio do refinanciamento junto à União”*.
20. Não há, por fim, acórdãos ou proposições relacionadas ao RGF passíveis de monitoramento.
21. Dessa forma, acolho todas as conclusões e os encaminhamentos alvitados pela unidade técnica, sem embargo de enfatizar que o presente acompanhamento tem potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Regime Fiscal Sustentável, além de fornecer subsídios importantes para a atuação do Congresso Nacional.

Do exposto, VOTO no sentido de que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 531/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.064/2024-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessada: Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50).
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e dos Territórios



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

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) a que se refere a Lei Complementar 101/2000 relativamente ao 2º quadrimestre de 2024,

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

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e o encaminhamento ao TCU dos RGFs correspondentes ao 2º quadrimestre do exercício de 2024, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida lei complementar, bem como ao art. 5º, I, da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos RGFs do 2º quadrimestre de 2024 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 162 da Lei 14.791/2023 (LDO para 2024);

9.3. considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2024, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no 2º quadrimestre de 2024, os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida e o montante da Dívida Mobiliária corresponderam a 517,49% e a 702,19% da RCL, respectivamente;

9.5. considerar atendidos, para o 2º quadrimestre de 2024, os limites para realização de operações de crédito e concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, com os montantes das operações de crédito e das garantias concedidas em 15,53% e 24,60% da RCL, respectivamente;

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

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

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0531-07/25-P.

13. Especificação do quórum:



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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

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 026.099/2024-1

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO. 5º BIMESTRE DE 2024. RESULTADO PRIMÁRIO DENTRO DA META. CUMPRIMENTO DA ‘REGRA DE OURO’. INFORMAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, com os ajustes de forma necessários, a instrução expedida pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 43):

“I. INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo Geral

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 2.524/2023-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus (TC 037.770/2023-3), e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 5º bimestre de 2024, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001.

I.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 36), estabeleceram-se três objetivos específicos: i) examinar os agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; ii) abordar questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliar o cumprimento dos 'Limites individualizados de despesas primárias' e da 'Regra de Ouro'. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Análise dos Agregados Fiscais condicionantes do Resultado Primário

Q1. A grade de parâmetros macroeconômicos com maior interferência nos níveis de arrecadação das receitas administradas e previdenciárias (PIB, Expectativa de Inflação, Câmbio e Massa Salarial), comportou-se conforme as previsões da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)?

Q2. Os parâmetros eventualmente ajustados são coerentes com as expectativas de mercado?

Avaliação das Receitas Primárias

Q3. Qual a variação entre a arrecadação prevista na LOA/Decretos de programação orçamentária e financeira e as projeções de receita do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP)?

Q4. A previsão de receitas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a receita realizada?

Q5. As projeções de receitas apresentam conformidade com a evolução das receitas primárias em valores constantes?

Q6. Quais os principais itens da Receita Primária que sofreram variação?

Q7. A projeção do efeito em 2024 das medidas adicionais de arrecadação da receita da administrada pela RFB é factível?

Q8. A projeção de concessões, dividendos, exploração de recursos naturais e valores decorrentes da Lei 14.973/2024 é factível?

Q9. O recebimento de valores referentes a dividendos de empresas estatais pode viabilizar o cumprimento da meta fiscal?

Avaliação das Despesas Primárias

Q10. Qual a variação entre as despesas fixadas na LOA e a projeção de despesas no RARDP do bimestre?

Q11. A projeção de despesas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a despesa realizada?

Q12. As projeções de despesas apresentam conformidade com a evolução das despesas primárias em valores constantes?

Q13. Quais os principais itens das Despesas Primárias obrigatórias que sofreram variação?

Q14. O RARDP do bimestre deixou de contemplar despesas primárias ou projeções consistentes?

Q15. A liberação da execução das emendas parlamentares no último bimestre do ano pelo STF pode comprometer o atingimento das metas fiscais e do limite de despesas primárias?

Análise do Resultado Primário e Nominal

Q16. O Resultado Primário apurado do Governo Central (OFSS) e das Empresas Estatais Federais (PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO 2024 e decretos de programação orçamentária e financeira?

Q17. Quais os fatores condicionantes da discrepância estatística no resultado primário do PDG?

Execução Orçamentária e Financeira



Q18. Quais os principais itens da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo federal para o exercício de 2024?

Q19. Há algum padrão atípico no empoçamento comparado ao mesmo período dos anos anteriores?

Q20. O espaço contingenciável disponível ao final de novembro permite ao governo ter margem de atuação para compensar eventuais frustrações de receitas?

Avaliação do 'Limite de Despesas'

Q21. Houve abertura de crédito suplementar ou especial que tenha ampliado o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites (art. 3º, § 5º, da LC 200/2023)?

Q22. Os bloqueios orçamentários realizados estão em conformidade com a legislação e a LC 200/2023 (art. 3º, § 7º)?

Acompanhamento da 'Regra de Ouro'

Q23. Quais as projeções apresentadas para cumprimento da 'Regra de Ouro' no exercício?

Q24. A Petição 12.862/RS do Supremo Tribunal Federal, que determina a desconsideração de receitas de operações de créditos destinados a ações de combate à calamidade pública no RS são determinantes para o cumprimento da 'Regra de Ouro' no exercício?

3. Durante a fase de execução da presente fiscalização, houve a necessidade de se promover uma limitação de escopo em face do prazo exíguo para a realização dos trabalhos aliado à redução da força de trabalho disponível na equipe (vide portarias às peças 3, 4 e 37). Assim, as questões Q7, Q8 e Q9 deixaram de ser abordadas.

I.3. Metodologia

4. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. A metodologia envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 14.791/2023 (LDO 2024), a Lei 14.822/2024 (LOA 2024), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), os Decretos de programação orçamentária e financeira 11.927/2024, 11.969/2024, 12.037/2024, 12.120/2024, 12.204/2024 e 12.279/2024, o RARDP do 5º bimestre de 2024, bem como o RARDP extemporâneo publicado em 28/11/2024, o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) referente a outubro de 2024 e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente a outubro de 2024, bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.
5. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de outubro de 2024.

I.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

6. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2024 para o exercício de 2024, ou seja, receita total de R\$ 2.719.904,9 milhões e despesa total de R\$ 2.182.932,3 milhões, totalizando R\$ 4.902.837,2 milhões. Considerando-se as projeções após a execução no 5º bimestre de 2024, estes valores são, respectivamente, R\$ 2.700.697,9 milhões e R\$ 2.235.997,2 milhões, totalizando R\$ 4.936.694,2 milhões, conforme o RARDP extemporâneo de 28/11/2024 (peça 35, p. 12).
7. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

II. ANÁLISE DO CENÁRIO MACROECONÔMICO

8. Neste capítulo são analisadas as questões 1 e 2 da matriz de planejamento.
9. Em vista do Anexo II, inciso XV, da LDO 2024, os parâmetros macroeconômicos, a serem elaborados mensalmente pelo Poder Executivo e enviados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO, devem ser utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e conter, para os exercícios de 2023 e 2024, entre outros dados, a variação real e nominal do PIB, a massa salarial dos empregados com carteira assinada, o preço médio do barril de petróleo tipo Brent, a média da taxa de câmbio do dólar americano, a Taxa de Longo Prazo (TLP), a taxa de juros Selic, e os índices de inflação (IGP-DI, IPCA e INPC).
10. Por força do disposto no art. 71, § 4º, inciso II, da LDO 2024, o Poder Executivo federal divulgará em sítio eletrônico a revisão dos parâmetros e das projeções das variáveis até o vigésimo segundo dia após o encerramento de cada bimestre. Consta da tabela seguinte as previsões dos principais parâmetros macroeconômicos empregados pelo Poder Executivo para as projeções e as memórias de cálculo da estimativa apurada ao final do 5º bimestre de 2024. A última coluna contém as expectativas de mercado para alguns parâmetros, apresentadas no Boletim Focus publicado semanalmente pelo Banco Central do Brasil (Bacen), calculados com base nas informações prestadas nos trinta dias anteriores à data a que se refere, valendo-se da mediana das estimativas de cerca de 140 instituições habilitadas, majoritariamente bancos, gestores de recursos, distribuidoras e corretoras, além de consultorias e outras empresas não-financeiras.

Tabela 14 – Parâmetros Macroeconômicos Projetados para 2024

Item	LOA 2024 (a)	Avaliação 4º Bimestre (b)	Avaliação 5º Bimestre (c)	Diferença (d)=(c)-(b)	Previsões do Mercado 29/11/2024
PIB Real (%)	2,19	3,21	3,25	0,04	3,22
PIB Nominal (R\$ bilhões)	11.368,00	11.618,41	11.640,44	22,03	n.d.
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	3,55	4,25	4,40	0,15	4,71
INPC acumulado (%)	3,25	4,10	4,40	0,30	n.d.
IGP-DI acumulado (%)	4,00	3,80	6,40	2,60	n.d.
Taxa Over - Selic - Acumulada Ano (%)	9,80	10,76	10,80	0,04	n.d.
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,03	5,29	5,34	0,05	5,70
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	82,34	79,57	80,28	0,71	n.d.
Salário-Mínimo (R\$)	1.412,00	1.412,00	1.412,00	0,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	8,46	10,95	11,92	0,97	n.d.

Fontes: RARDP (peça 34, p. 13) e Boletim Focus – Bacen (peça 41).

11. Respondendo à Q1, tem-se que projeções de crescimento real do PIB e da inflação subiram nas avaliações do 4º e 5º bimestres em comparação com projeção feita na LOA 2024. A projeção do PIB nominal passou de R\$ 11.368,00 bilhões na LOA 2024 para R\$ 11.640,44 bilhões no 5º bimestre. A projeção baseada nas estimativas do mercado é de R\$ 11.652,28 bilhões, superior em apenas 0,10% em comparação com a projeção do RARDP do 5º bimestre.
12. Pelo que foi analisado, em relação à Q2, pode-se afirmar que as alterações das projeções para o PIB e para a inflação, os dois parâmetros que mais influenciam as estimativas de receitas e despesas, com pequenas diferenças, estão compatíveis com as estimativas do mercado.

III. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS

13. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5 e 6 da matriz de planejamento.

III.1. Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para o exercício de 2024

14. Os relatórios de avaliação bimestral são elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sob coordenação técnica da primeira. As projeções integrantes dos mencionados relatórios incumbem primordialmente a essas secretarias, além da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com base em grade de parâmetros formulada pela SPE, de acordo com a vigente matriz de responsabilidades aprovada pela Resolução da Junta de Execução Orçamentária (JEO) 11/2024.
15. Segundo o RARDP extemporâneo de novembro de 2024 (peça 35, p. 15), em confronto com a previsão da avaliação feita no 4º bimestre, estima-se que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.700.697,9 milhões, ou seja, aumento de apenas R\$ 592,0 milhões. Enquanto a receita líquida estimada é de R\$ 2.171.571,0 milhões, com redução de R\$ 1.049,5 milhões. Como resultado, a projeção para a Receita Primária Líquida ficou R\$ 20,424,0 milhões abaixo à da LOA 2024, corroborando, até o momento, o que foi informado no item 9.1.1 do Acórdão 47/2024-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus), de que a projeção da receita primária líquida para 2024 contida no PLOA 2024 estava superestimada ao analisar sua proporção com a projeção do PIB.
16. A receita primária total é composta por três grandes grupos: ‘Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS’; ‘Arrecadação Líquida para o RGPS’; e ‘Receitas não Administradas pela RFB’.
17. A pequena variação da estimativa da ‘Receita Total’ apresentou, no entanto, parcelas que variaram em sentidos opostos, principalmente com aumento de R\$ 5.446,0 milhões na estimativa da ‘Receita Administrada pela RFB/MF (exceto RGPS)’ e redução de R\$ 5.427,8 na estimativa da ‘Arrecadação Líquida para o RGPS’.
18. O aumento nas projeções da ‘Receita Administrada pela RFB/MF (exceto RGPS)’ foi devido principalmente à alteração dos parâmetros macroeconômicos para 2024, em consonância com a grade elaborada pela SPE em 11/11/2024, e pela atualização dos efeitos das alterações na legislação tributária e da base de projeção com os valores efetivamente arrecadados nos meses de janeiro a outubro de 2024.
19. A redução na projeção da ‘Arrecadação Líquida para o RGPS’, de R\$ 5.427,8 milhões em relação à projeção anterior, foi principalmente em função da realização a menor da arrecadação, nos meses de setembro e outubro de 2024, quando comparados com os valores estimados.

Tabela 15 – Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2024

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2024 (a)	Avaliação 4º Bimestre (b)	Avaliação 5º bimestre (c)	Avaliação Ext. Nov. (d)	Diferença (e) = (d) - (b)	Diferença % (d)/(b)
I. RECEITA TOTAL	2.719.904,9	2.700.105,9	2.697.997,9	2.700.697,9	592,0	0,0%
Receita Administrada pela RFB/MF (exceto RGPS)	1.753.143,5	1.691.535,1	1.696.981,1	1.696.981,1	5.446,0	0,3%
Imposto de Importação	67.653,0	73.742,0	76.181,7	76.181,7	2.439,7	3,3%
IPI	67.943,8	81.199,6	83.948,5	83.948,5	2.748,9	3,4%
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	817.683,2	786.775,3	787.270,4	787.270,4	495,1	0,1%
IOF	65.978,8	67.338,3	67.174,9	67.174,9	-163,4	-0,2%
COFINS	367.558,6	360.199,1	366.433,8	366.433,8	6.234,7	1,7%
PIS/PASEP	98.445,5	104.475,0	104.896,2	104.896,2	421,2	0,4%
CSLL	178.474,0	168.696,9	168.324,8	168.324,8	-372,1	-0,2%
CIDE - Combustíveis	2.817,8	3.375,1	3.363,6	3.363,6	-11,5	-0,3%
Outras Administradas pela RFB	86.588,8	45.733,8	39.387,2	39.387,2	-6.346,6	-13,9%
Arrecadação Líquida para o RGPS	637.484,6	648.208,3	642.780,5	642.780,5	-5.427,8	-0,8%
Receitas Não-Administradas pela RFB	329.276,8	360.362,5	358.236,3	360.936,3	573,8	0,2%
Concessões e Permissões	44.369,2	20.741,7	18.545,0	18.545,0	-2.196,7	-10,6%
Complemento para o FGTS	52,4	91,1	102,7	102,7	11,6	12,7%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	18.130,8	18.478,6	18.537,7	18.537,7	59,1	0,3%
Contribuição do Salário-Educação	31.704,8	33.236,5	33.095,5	33.095,5	-141,0	-0,4%
Exploração de Recursos Naturais	124.547,8	123.168,6	123.419,2	123.419,2	250,6	0,2%
Dividendos e Participações	41.418,2	68.460,7	72.966,3	72.966,3	4.505,6	6,6%
Receita Própria e de Convênios	18.303,2	22.768,5	22.924,8	22.924,8	156,3	0,7%
Demais Receitas	50.750,5	73.416,7	68.645,2	71.345,2	-2.071,5	-2,8%
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	527.909,9	527.485,4	529.126,9	529.126,9	1.641,5	0,3%
CIDE - Combustíveis	825,7	981,5	979,2	979,2	-2,3	-0,2%
Exploração de Recursos Naturais	74.501,5	77.185,5	77.240,2	77.240,2	54,7	0,1%
Contribuição do Salário-Educação	19.022,9	19.952,8	19.868,2	19.868,2	-84,6	-0,4%
FPE/FPM/IPI-EE	416.845,0	412.330,9	413.785,9	413.785,9	1.455,0	0,4%
Fundos Constitucionais	13.187,3	13.016,1	13.175,4	13.175,4	159,3	1,2%
Repasse Total	26.568,8	26.039,2	26.136,6	26.136,6	97,4	0,4%
Superávit Fundos	-13.381,5	-13.023,1	-12.961,2	-12.961,2	61,9	-0,5%
Demais	3.527,6	4.018,5	4.078,0	4.078,0	59,5	1,5%
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	2.191.995,0	2.172.620,5	2.168.871,0	2.171.571,0	-1.049,5	0,0%

Fonte: RARDP (peças 34, p.14, e 35, p. 15).

20. A seção 3.2 do RARDP do 5º bimestre (peça 34, p. 15-20) e a seção 3.2 do RARDP extemporâneo de novembro de 2024 (peça 35, p. 16) analisam estas variações.

III.2. Projeção e Realização das Receitas Primárias do 5º Bimestre de 2024

21. Para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, a seguir reproduzido, e do art. 71, § 4º, da LDO 2024, a SOF, na condição de coordenadora técnica, publica o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

22. Conforme a tabela seguinte, cotejando-se a previsão de arrecadação para o 5º bimestre de 2024, constante do Decreto 12.204/2024, com a arrecadação efetivamente realizada, constante do RTN de outubro de 2024 (Tabela 1.1), observou-se redução de R\$ 22.447 milhões (4,8%) no total agregado das receitas.

Tabela 16 – Receita Primária Projetada versus Realizada – 5º Bimestre/2024

R\$ milhões

Discriminação	Prevista (a)	Realizada (b)	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
I. RECEITA TOTAL	468.683	446.236	-22.447	-4,8%
Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)	292.537	292.374	-163	-0,1%
Imposto de Importação	13.954	15.270	1.316	9,4%
IPI	14.041	16.604	2.563	18,3%
Imposto sobre a Renda	127.284	125.221	-2.063	-1,6%
IOF	12.050	11.741	-309	-2,6%
COFINS	61.556	67.052	5.496	8,9%
PIS/PASEP	17.470	17.685	215	1,2%
CSLL	28.895	28.118	-777	-2,7%
CIDE - Combustíveis	501	506	5	1,0%
Outras	16.799	10.178	-6.621	-39,4%
Incentivos fiscais	-14	0	14	
Arrecadação Líquida para o RGPS	107.150	101.177	-5.973	-5,6%
Receitas Não-Administradas pela RFB	68.996	52.685	-16.311	-23,6%
Concessões e Permissões	3.138	612,6	-2.525	-80,5%
Complemento para o FGTS	0	-5,6	-6	
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	2.753	2.826,2	73	2,7%
Contribuição do Salário-Educação	5.367	5.083,4	-284	-5,3%
Exploração de Recursos Naturais	27.759	24.571,1	-3.188	-11,5%
Dividendos e Participações	2.633	2.620,6	-12	-0,5%
Receita Própria e de Convênios	3.578	3.994,0	416	11,6%
Demais Receitas	23.768	12.982,6	-10.785	-45,4%

Fontes: Prevista - Decreto 12.204/2024; Realizada – Tabela 1.1 do RTN de out. 2024.

23. A redução da Receita Total foi influenciada, principalmente, pela redução de R\$ 16.311 milhões nas ‘Receitas não Administradas pela RFB/MF’ e pela redução de R\$ 5.973 milhões na ‘Arrecadação Líquida para o RGPS’. Esta frustração de receitas pode impactar o atingimento da meta fiscal em 2024. Este impacto é comentado nos capítulos V e VI deste relatório. A redução pode ser resultado das estimativas superdimensionadas feitas desde a edição do relatório de acompanhamento do PLOA 2024 (Acórdão 47/2024-TCU-Plenário). A cada bimestre, as estimativas acabam sendo obrigadas a se aproximar da realidade.

III.3. Evolução das Receitas Primárias em valores constantes

24. Conforme a tabela seguinte, a receita total acumulada até outubro de 2024, em valores deflacionados pelo IPCA, atingiu R\$ 2.206.443 milhões, o que corresponde a aumento real de R\$ 155.018 milhões (7,6%), comparada à receita acumulada em igual período do ano anterior. O único componente da receita que apresentou redução foi o das ‘Receitas não Administradas pela RFB’.

Tabela 17 – Receita Primária Realizada: janeiro a outubro/2023 versus janeiro a outubro /2024

R\$ milhões

Discriminação	2023	2024	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
	jan a out (a)	jan a out (b)		
Receita total	2.051.425	2.206.443	155.018	7,6%
Receita Administrada pela RFB	1.266.719	1.426.611	159.892	12,6%
Incentivos Fiscais	-63	0	63	
Arrecadação Líquida para o RGPS	494.670	513.784	19.114	3,9%
Receitas Não Administradas pela RFB	290.100	266.048	-24.052	-8,3%
Transferências por repartição de Receita	382.219	421.903	39.683	10,4%
Receita líquida total	1.669.206	1.784.540	115.334	6,9%

Fonte: RTN out/2024, tab 1.1-A (peça 39).

25. Conforme apresentado na tabela a seguir, cotejando-se a receita realizada acumulada móvel nos últimos doze meses, a valores corrigidos pelo IPCA, verifica-se que, entre out/2023 e out/2024, houve aumento de 6,8% da ‘Receita Total’ e de 6,4% da ‘Receita Líquida’.
26. Ao longo dos doze meses, tanto a ‘Receita Total’ como a ‘Receita Líquida’ apresentaram certo equilíbrio até dez/2023 e apresentaram crescimento em 2024. Este comportamento seguiu de perto o comportamento da ‘Receita Administrada pela RFB’, visto que os demais grupos apresentaram comportamento relativamente estável.

Tabela 18 – Receita Primária arrecadada (somas móveis de doze meses): outubro/2023 a outubro/2024

R\$ bilhões

Discriminação	out/23	nov/23	dez/23	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24	set/24	out/24	Variação % out/23 a out/24	Variação % jan/24 a out/24
Receita Total	2.472	2.476	2.484	2.495	2.524	2.540	2.557	2.574	2.589	2.609	2.626	2.616	2.639	6,8%	5,8%
Receita Administrada pela RFB	1.515	1.512	1.521	1.535	1.554	1.566	1.580	1.596	1.608	1.628	1.641	1.661	1.681	11,0%	9,5%
Arrecadação Líquida para o RGPS	617	621	625	629	631	635	638	637	639	640	645	643	645	4,5%	2,5%
Receitas Não Administradas pela RFB	340	343	337	331	339	340	339	340	342	341	340	312	313	-7,9%	-5,3%
Transferência por Repartição de Receitas	478	476	477	481	484	487	489	491	498	501	509	514	517	8,1%	7,6%
Receita Líquida	1.994	2.000	2.007	2.014	2.040	2.053	2.068	2.082	2.091	2.108	2.117	2.101	2.122	6,4%	5,4%

Fonte: RTN out/2024, tab 1.2-B (peça 40).

IV. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

27. Neste capítulo são analisadas as questões 10, 11, 12, 13 e 14 da matriz de planejamento.

IV.1. Projeção das Despesas Primárias para o exercício de 2024

28. Conforme a Tabela 5 da avaliação do extemporânea de novembro de 2024 (peça 35, p. 18), a projeção da despesa primária para 2024 alcançou R\$ 2.235.997,2 milhões, enquanto o valor estimado no 4º bimestre foi de R\$ 2.241.455,0 milhões, correspondendo a uma redução de R\$ 5.457,8 milhões (0,2%). A tabela a seguir discrimina essas projeções.

Tabela 19 – Projeção das Despesas Primárias do Governo Central para 2024

R\$ milhões

Descrição	LOA 2024 (a)	Avaliação 4º Bimestre (b)	Avaliação 5º Bimestre (c)	Avaliação Extemp. Nov. (d)	Diferença (e)=(d)-(b)	Variação % (e)/(b)
Total	2.182.932,3	2.241.455,0	2.234.174,3	2.235.997,2	-5.457,8	-0,2%
Benefícios Previdenciários	908.669,6	931.442,0	939.636,8	939.636,8	8.194,8	0,9%
Pessoal e Encargos Sociais	379.214,0	373.239,7	371.305,0	371.305,0	-1.934,7	-0,5%
Demais Obrigatórias	327.237,8	378.909,2	372.077,2	372.189,7	-6.719,5	-1,8%
Abono e Seguro Desemprego	77.964,9	81.836,3	81.569,4	81.569,4	-266,9	-0,3%
Anistiados	170,6	194,1	198,1	198,1	4,0	2,0%
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	11.715,5	2.699,9	1.723,7	1.723,7	-976,2	-56,6%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	946,9	1.095,2	1.091,2	1.091,2	-4,0	-0,4%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	103.485,1	111.805,7	112.417,8	112.417,8	612,1	0,5%
Complemento para o FGTS	52,4	91,1	102,7	102,7	11,6	11,3%
Créditos Extraordinários	0,0	31.531,5	27.496,6	27.609,1	-3.922,4	-14,3%
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.269,0	1.269,0	1.269,0	1.269,0	0,0	0,0%
Fundef/Fundeb - Complementação	46.987,8	48.690,4	49.383,3	49.383,3	692,9	1,4%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	3.845,5	4.544,2	4.532,0	4.532,0	-12,2	-0,3%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	21.240,0	20.687,4	20.681,9	20.681,9	-5,5	0,0%
Lei Kandir e FEX/ADO nº 25	4.000,0	4.000,0	4.000,0	4.000,0	0,0	0,0%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	27.453,4	34.990,8	34.960,8	34.960,8	-30,0	-0,1%
Subsídios, Subvenções e Proagro	22.194,2	26.187,4	23.635,5	23.635,5	-2.551,9	-10,8%
Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos	151,4	129,6	129,5	129,5	-0,1	-0,1%
Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	2.398,3	2.430,0	2.365,0	2.365,0	-65,0	-2,7%
Impacto Primário do FIES	-1.598,7	1.765,1	1.559,2	1.559,2	-205,9	-13,2%
Financiamento de Campanha Eleitoral	4.961,5	4.961,5	4.961,5	4.961,5	0,0	0,0%
Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	567.810,9	557.864,0	551.155,3	552.865,7	-4.998,3	-0,9%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	358.936,8	359.509,8	360.017,9	360.017,9	508,1	0,1%
Discricionárias	208.874,1	198.354,2	191.137,4	192.847,8	-5.506,4	-2,9%

Fonte: RARDP extemporâneo de novembro de 2024 (peça 35, p. 18).

29. As maiores variações ocorreram entre o 4º e 5º bimestres.

30. De acordo com o RARDP do 5º bimestre (peça 34, p. 22), a maior variação absoluta positiva foi com ‘Benefícios Previdenciários’, de R\$ 8.194,8 milhões (0,9%), em decorrência do que foi observado no período avaliado.

31. As demais variações significativas foram negativas. A maior redução se deu nas ‘Despesas Discricionárias’ em decorrência principalmente do cancelamento de despesas discricionárias bloqueadas para cumprimento dos limites individualizados estabelecidos na Lei Complementar 200/2023 (R\$ 1.181,8 milhões) e do incremento do bloqueio de despesas em relação ao 4º bimestre no valor de R\$ 6.042,4 milhões.

32. A segunda maior redução se deu nos ‘Créditos Extraordinários’, de R\$ 3,922,4 milhões (14,3%), decorrente da redução do saldo de créditos extraordinários inscritos em restos a pagar, de R\$ 158,0 milhões, do cancelamento do saldo de medidas provisórias do exercício, no montante de R\$ 6.940,2 milhões, bem como das publicações de novas medidas provisórias, cujos valores somam R\$ 3.063,9 milhões.

33. A análise das variações é apresentada na seção 3.3 do RARDP do 5º bimestre de 2024 (peça 34, p. 21-30).

34. Esta redução na projeção das despesas pode facilitar o atingimento da meta fiscal em 2024. Este impacto é comentado nos capítulos V, VI e VII deste relatório.

IV.2. Projeção e Realização das Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2024

35. Comparando-se a projeção de despesas primárias do 5º bimestre de 2024, constante do Decreto 12.204/2024, com a execução das despesas nesse período, constante do RTN de outubro de 2024, Tabela 1.1, observou-se que a execução das despesas foi inferior à estimativa de gastos em R\$ 41.988 milhões (11,1%).

Tabela 20 – Despesa Primária Total Projetada versus Realizada - 5º Bimestre de 2024

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	Previsão (a)	Realizado (b)	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
DESPESA TOTAL	378.412	336.424	-41.988	-11,1%
Benefícios Previdenciários	146.858	148.359	1.501	1,0%
Pessoal e Encargos Sociais	59.837	57.445	-2.392	-4,0%
Outras Despesas Obrigatórias	58.446	47.984	-10.462	-17,9%
Abono e Seguro Desemprego	9.043	8.277	-766	-8,5%
Anistiados	30	29	-1	-3,7%
Auxílio Financeiro a Estados/Municípios	1.124	678	-446	
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	198	138	-60	-30,4%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	19.312	19.249	-63	-0,3%
Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	0	-6	-6	
Créditos Extraordinários	6.228	2.077	-4.151	-66,6%
Fabricação de Cédulas e Moedas	276	272	-5	-1,6%
FUNDEB (Complem. União)	8.081	8.081	0	0,0%
Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	742	877	135	18,1%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	3.565	3.313	-252	-7,1%
Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	676	664	-12	-1,7%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	1.987	1.587	-401	-20,2%
Subsídios, Subvenções e Proagro	6.534	2.045	-4.489	-68,7%
Transferências ANA	29	31	2	7,9%
Transferências Multas ANEEL	297	373	76	25,6%
Impacto Primário do FIES	313	296	-17	-5,5%
Financiamento de Campanha Eleitoral	10	3	-7	-66,0%
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	113.272	82.637	-30.635	-27,0%
Obrigatórias com controle de fluxo	76.026	58.626	-17.400	-22,9%
Despesas Discricionárias	37.245	24.011	-13.234	-35,5%

Fontes: Prevista: Decreto 12.204/2024; Realizada: RTN de out/2024, tabela 1.1 (peça 38).

36. Conforme apresentado na tabela anterior, a execução das despesas no 5º bimestre de 2024 ficou abaixo do projetado, facilitando a observância das metas fiscais. Estas condições são analisadas nos capítulos V, VI e VII deste relatório.

IV.3. Evolução das Despesas Primárias em valores constantes

37. Conforme a tabela seguinte, a despesa total realizada acumulada de janeiro a outubro de 2024, em valores deflacionados, atingiu R\$ 1.849.328 milhões, o que corresponde a aumento real de R\$ 100.831 milhões (5,8%) em comparação com igual período de 2023. Todos os grupos de despesas apresentaram crescimento.

Tabela 21 – Despesa Executada: janeiro a outubro de 2023 versus janeiro a outubro de 2024

R\$ milhões

Discriminação	2023	2024	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
	jan a out (a)	jan a out (b)		
DESPESA TOTAL	1.748.497	1.849.328	100.831	5,8%
Benefícios Previdenciários	777.728	805.009	27.281	3,5%
Pessoal e Encargos Sociais	297.271	300.110	2.839	1,0%
Outras Despesas Obrigatórias	256.372	305.145	48.773	19,0%
PE Sujeitas à Programação Financeira	417.125	439.063	21.938	5,3%

Fonte: RTN out/2024, tab 1.1-A (peça 39).

38. Conforme apresentado na tabela a seguir, verifica-se que, entre out/2023 e out/2024, houve majoração de 12,5% na despesa realizada acumulada móvel de doze meses, a valores constantes. Entre jan/2024 e out/2024, o aumento foi de 4,0%. Todos os grupos de despesas apresentaram crescimento nas duas comparações.

39. O grupo das ‘Despesas com Pessoal e Encargos’ foi o único que apresentou certa estabilidade em 2024, com crescimento de 0,4% entre jan/24 e out/24.

Tabela 22 – Despesa Primária Total (somadas móveis de doze meses): outubro/2023 a outubro/2024

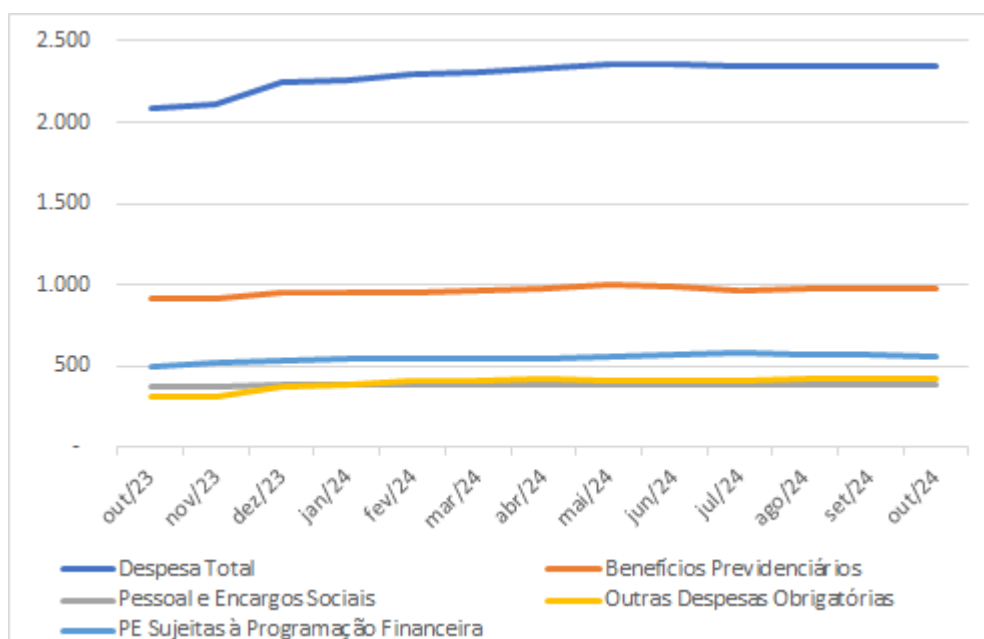
R\$ bilhões

Discriminação	out/23	nov/23	dez/23	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24	set/24	out/24	Varição % out/23 a out/24	Varição % jan/24 a out/24
Despesa Total	2.087	2.114	2.247	2.257	2.299	2.306	2.326	2.355	2.355	2.343	2.346	2.349	2.347	12,5%	4,0%
Benefícios Previdenciários	914	917	949	952	956	960	972	997	989	968	971	973	976	6,9%	2,6%
Pessoal e Encargos Sociais	369	368	384	385	386	387	388	386	387	387	387	387	387	4,7%	0,4%
Outras Despesas Obrigatórias	311	315	376	381	412	413	416	409	411	410	420	422	425	36,7%	11,6%
PE Sujeitas à Programação Financeira	493	514	537	539	545	547	551	562	568	578	569	566	559	13,4%	3,7%

Fonte: RTN out/2024, tab 1.2-B (peça 40).

40. O gráfico a seguir apresenta esta evolução.

Gráfico 9 – Despesa Primária (somadas móveis de doze meses): outubro/2023 a outubro/2024



Fonte: RTN out/2024, tab 1.2-B – peça 40

V. ANÁLISE DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

41. Neste capítulo são analisadas as questões 16 e 17 da matriz de planejamento.

42. O resultado primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total, analisadas nos capítulos III e IV deste relatório. Apropriando-se ainda o pagamento dos juros, obtém-se o Resultado Nominal. Neste capítulo também são feitas as análises do resultado do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), devido à sua relevância sobre o resultado primário, e do resultado das empresas estatais federais, por força dos Acórdãos do Plenário do TCU 1.710/2017 e 1.712/2017, ambos de relatoria do ministro Vital do Rêgo e devido à existência de meta específica na LDO.

V.1. Projeção do Resultado Primário na Avaliação do 5º Bimestre de 2024

43. A LDO 2024, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 0 (zero real). Porém, conforme estabelecido no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, foi previsto intervalo de tolerância para seu

cumprimento correspondente, em valor corrente, a 0,25% do PIB previsto no PLDO. Desse modo, o § 1º do art. 2º da LDO 2024 prevê intervalo de tolerância entre déficit primário de até R\$ 28,8 bilhões e superávit primário de até R\$ 28,8 bilhões.

44. A seu turno, a meta do setor público não financeiro é de déficit primário de R\$ 13,31 bilhões (-0,12% do PIB), conforme o Anexo IV.1 da LDO 2024. A LDO 2024 (§ 2º do art. 3º) prevê, ainda, a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o Programa de Despesas Globais (PDG) das empresas estatais federais.
45. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2024 e as avaliações do 4º e 5º bimestres de 2024, bem como da Avaliação Extemporânea de novembro de 2024, em obediência ao art. 9º da LRF.

Tabela 23 – Projeção do Resultado Primário para 2024

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2024 (a)	Avaliação 4ºBimestre (b)	Avaliação 5ºBimestre (c)	Avaliação Ext. 5ºBimestre (d)	Diferença (e)=(d)-(b)
1. Receita Primária Líquida	2.191.995,0	2.172.620,5	2.168.871,0	2.171.571,0	-1.049,5
2. Despesa Primária Total	2.182.932,3	2.241.455,0	2.234.174,3	2.235.997,2	-5.457,8
3. Resultado Primário (1) - (2)	9.062,6	-68.834,5	-65.303,3	-64.426,2	4.408,3
4. Centro da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2024)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Limite Inferior da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, §1º, II da LDO-2024)	-28.756,2	-28.756,2	-28.756,2	-28.756,2	0,0
6. Despesas não computadas no resultado primário (calamidade pública RS)	0,0	40.485,7	36.566,0	36.678,7	-3.807,0
7. Resultado primário para cumprimento da LDO (3) + (6)	9.062,6	-28.348,8	-28.737,3	-27.747,5	601,3
8. Margem para o Centro da Meta (7)-(4)	9.062,6	-28.348,8	-28.737,3	-27.747,5	601,3
9. Margem para o Limite Inferior da Meta (7)-(5)	37.818,8	407,4	18,9	1.008,7	601,3

Fontes: RARDP do 5º bimestre de 2024 (peça 34, p. 11) e RARDP Extemporâneo de Novembro de 2024 (peça 35, p.12).

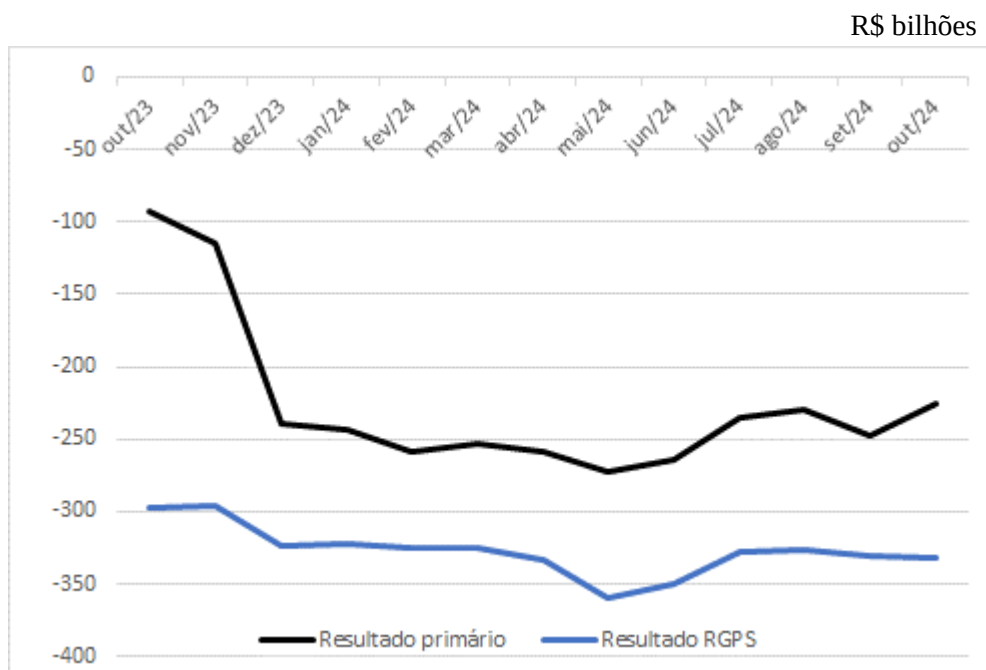
46. De acordo com os mencionados RARDPs, foi projetado déficit primário para o Governo Central no corrente exercício de R\$ 64.426,2 milhões, superior ao limite máximo de déficit estabelecido. Em decorrência da calamidade pública no RS, da emergência climática e do crédito extraordinário em favor do Poder Judiciário e do Conselho Nacional do Ministério Público conforme o Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), deixam de ser computadas despesas no valor de R\$ 36.678,7 milhões, resultando em déficit primário projetado de R\$ 27.747,5 milhões, para fins de avaliação do cumprimento da meta. A margem para o centro da meta é negativa em R\$ 27.747,5 milhões e positiva em R\$ 1.008,7 milhões para o limite inferior da meta.
47. A STN e o Bacen utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado ‘acima da linha’, que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado ‘abaixo da linha’.
48. No período entre janeiro e outubro de 2024, segundo o RTN de outubro de 2024, tab. 1.1 (peça 38), o resultado primário ‘acima da linha’ foi deficitário em R\$ 64.376,3 milhões e, segundo o Bacen, deficitário em R\$ 66.411 milhões ‘abaixo da linha’, resultando em discrepância de R\$ 2.034,7 milhões. O resultado primário das empresas estatais federais alcançou déficit de R\$ 4,5 bilhões, dentro da meta, de déficit de R\$ 7,3 bilhões.
49. Registre-se que o Bacen é a instituição responsável pela apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, conforme disposto no art. 2º, § 4º, c/c o art. 5º, § 3º, todos da Lei Complementar 200/2023.
50. Compõem o resultado primário do Governo Central em outubro de 2024 o superávit do Tesouro Nacional de R\$ 221.379 milhões e os déficits do Bacen de R\$ 1.036 milhões e do RGPS de R\$ 286.754 milhões. O Setor Público Consolidado apresentou déficit primário de R\$ 56.678 milhões.
51. Desde outubro de 2023, as somas móveis de doze meses de valores corrigidos pelo IPCA de outubro de 2024 do resultado primário do Governo Central, segundo a tabela 1.2-B do RTN de

outubro de 2024, apresentaram déficits com aumentos acentuados até dezembro de 2023, quando passaram de R\$ 93 bilhões em outubro de 2023 a R\$ 240 bilhões em dezembro de 2023. Importante enfatizar, no entanto, que tais valores incluem precatórios referentes a decisões judiciais ocorridas em exercícios anteriores a serem pagos com as dotações no orçamento de 2023 e 2024 para cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Constitucionalidade (ADIs) 7047 e 7064.

52. A partir de janeiro de 2024, os déficits continuaram a aumentar, mas em ritmo menor até maio de 2024, quando passaram a diminuir, passando de R\$ 272 bilhões em maio de 2024 a R\$ 230 bilhões em agosto de 2024. Nos dois meses seguintes o déficit apresentou uma oscilação, terminando em R\$ 225 bilhões em outubro de 2024.

53. O comportamento segue tendência semelhante ao do resultado do RGPS, principal grupo de despesa primária, como será apresentado na seção V.3. O gráfico a seguir apresenta esta evolução.

Gráfico 10 – Resultado primário e do RGPS - somas móveis de doze meses de valores corrigidos pelo IPCA de out/2024



Fonte: RTN de outubro de 2024 – tab 1.2-B (peça 40).

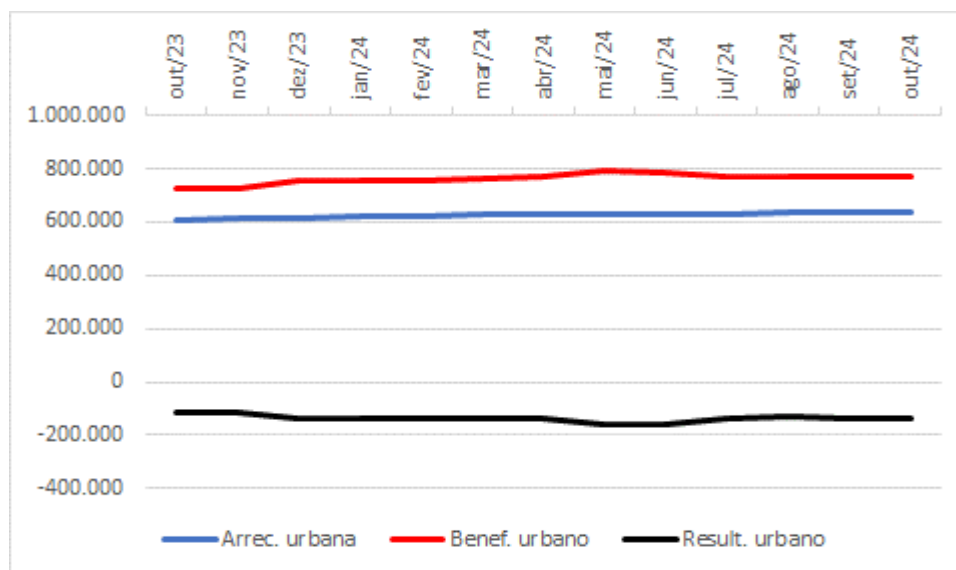
V.3. Resultado Previdenciário

54. Como visto nos capítulos III e IV, o resultado previdenciário tem papel importante na apuração do resultado primário do Governo Central.

55. Os gráficos seguintes apresentam somas móveis de doze meses de valores corrigidos pelo IPCA de outubro de 2024, referentes aos regimes urbano e rural.

Gráfico 11 – RGPS urbano - somas móveis de doze meses corrigidos pelo IPCA de outubro de 2024

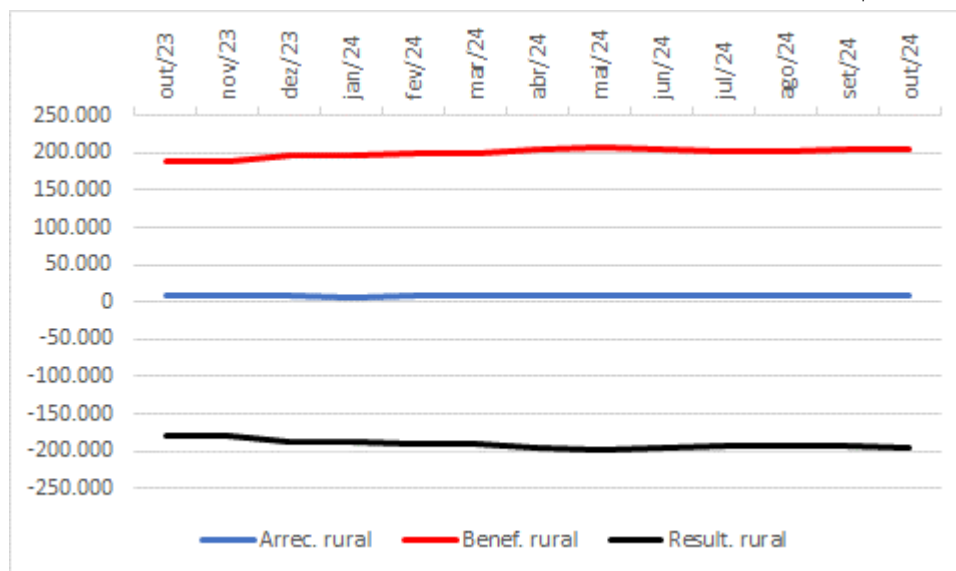
R\$ bilhões



Fonte: RTN out/2024, tab 1.2-B (peça 40).

56. Até maio de 2024, os benefícios urbanos apresentaram tendência de crescimento e a arrecadação apresentou certa estabilidade, resultando em crescimento do déficit. A partir de maio, os benefícios apresentaram pequena redução, melhorando o resultado do regime urbano. O déficit urbano passou de R\$ 117,8 bilhões no acumulado de doze meses até outubro de 2023 para R\$ 161,9 bilhões até maio de 2024, passando a diminuir, atingindo déficit de R\$ 137,3 bilhões no período de doze meses até outubro de 2024.

Gráfico 12 – RGPS rural - somas móveis de doze meses corrigidos pelo IPCA de outubro de 2024
R\$ bilhões



Fonte: RTN out/2024, tab 1.2-B (peça 40).

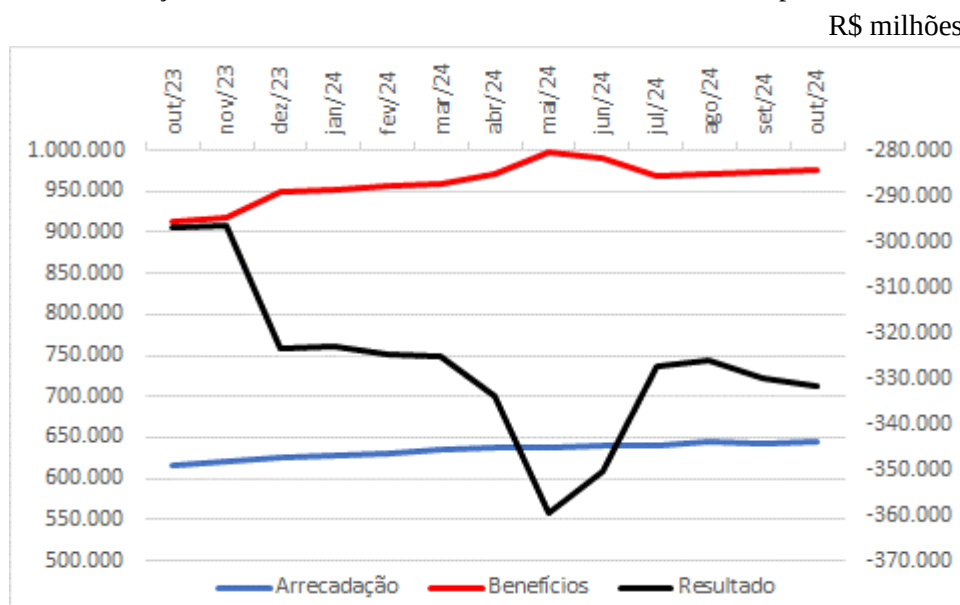
57. O regime rural apresentou, até maio de 2024, crescimento nos benefícios e estabilidade na arrecadação, gerando déficits crescentes, passando de R\$ 179,1 bilhões em outubro de 2023 a R\$ 197,5 bilhões em maio de 2024. A partir de maio de 2024, tanto a arrecadação como os benefícios apresentaram certa estabilidade, terminando com déficit R\$ 194,3 bilhões nos doze meses até outubro de 2024.
58. Analisados em conjunto, os regimes previdenciários apresentaram déficits crescentes até maio de 2024, passando de déficit de R\$ 296,9 bilhões em outubro de 2023 a déficit de R\$ 359,4 bilhões em maio de 2024, reduzindo a déficit de R\$ 331,6 bilhões em outubro de 2024. Importante enfatizar,

no entanto, que tais valores incluem precatórios referentes a decisões judiciais ocorridas em exercícios anteriores a serem pagos com as dotações no orçamento de 2023 e 2024 para cumprimento da decisão do STF) nas ADIs 7047 e 7064.

59. O regime de limites ao pagamento de precatórios (revogado pelo STF) resultou no saldo acumulado de R\$ 60,2 bilhões até dezembro de 2023, já incluindo a atualização monetária prevista pela legislação aplicável. Além dessa parcela, a decisão do STF se estendeu ao saldo de precatórios expedidos para pagamento em 2024 que não foi incluído no PLOA 2024 em razão do mesmo limite. Essa segunda parcela, referente a precatórios não incluídos no orçamento de 2024, representava um saldo a pagar de R\$ 32,2 bilhões. Portanto, a decisão do STF permitiu o pagamento do valor total de R\$ 92,4 bilhões ao final de 2023, sem que essa transação prejudicasse o cumprimento de qualquer regra fiscal, considerando que a decisão do Pretório Excelso autorizou que a quitação desses passivos não fosse computada nos limites e condições de algumas dessas regras, a exemplo da LC 200/2023.

60. O gráfico a seguir apresenta esta evolução.

Gráfico 13 – Evolução do resultado do RGPS em valores deflacionados pelo IPCA de out/2024



Fonte: RTN de outubro de 2024 – tabela 1.2-B (peça 40).

Obs.: Os resultados estão referidos ao eixo da direita.

V.4. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais

61. Segundo planilha encaminhada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest (peça 13, item não digitalizável, Anexos I e III), o resultado primário ajustado (PDG) das empresas estatais federais reprojetoado para 2024 é de déficit de R\$ 3.303,7 milhões, dentro da meta estabelecida no art. 3º da LDO 2024 de déficit primário de R\$ 7.312,1 milhões. Comparando com o déficit reprojetoado no 4º bimestre, de R\$ 3.728,4 milhões, a estimativa do déficit no 5º bimestre ficou menor em R\$ 424,7 milhões.

62. Nesta planilha, o resultado ajustado até outubro é de déficit de R\$ 3.128,2 milhões pela metodologia ‘acima da linha’, enquanto o Bacen apresenta déficit de R\$ 4.452,0 milhões pela metodologia ‘abaixo da linha’. Disso resulta discrepância de R\$ 315,1 milhões entre as duas métricas.

63. No Ofício 172685/2024/MGI (peça 12), a Coordenação-Geral de Orçamento de Estatais da Sest assim se pronunciou:

Com relação à explanação em comparação ao resultado apurado pelo número do Banco Central, verificou-se que, nos meses de setembro e outubro, a discrepância situou-se, respectivamente, na

ordem de R\$ 393 milhões e R\$ 315 milhões, conforme demonstrado na aba 'Anexo I' do referido documento anexo.

Deve-se considerar que, embora a LDO 2024 exclua o grupo ENBPARG das estatísticas fiscais, o Banco Central tem considerado o grupo nas estatísticas mensais.

Portanto, a discrepância deve considerar tal situação. Embora a metodologia da autarquia seja distinta, a SEST apurou, de acordo com o cálculo acima da linha, os seguintes resultados do grupo ENBPARG: setembro - superávit de R\$ 452 milhões; e outubro - superávit de R\$ 557 milhões.

Dessa forma, com o cômputo dos resultados do grupo ENBPARG, o resultado acima da linha em setembro e outubro geram discrepâncias de R\$ 59 milhões e R\$ 242 milhões, respectivamente. Uma vez que os números do Banco Central não são abertos por empresa, não é possível verificar exatamente a razão de tal diferença. Contudo, o valor mencionado está dentro da margem histórica de variação entre os dois métodos de apuração.

Tabela 24 – Resultado Primário das Empresas Estatais Federais: PDG e Bacen

		R\$	
Class. EMPRESA		Outubro Realizado	Reprojeção
1	EMGEPRON **	-1.733.072.438	-2.487.404.628
2	ECT	-2.196.115.518	-2.188.906.615
3	EMGEA	-593.986.286	-616.517.293
4	SERPRO	-700.643.453	-590.433.624
5	INFRAERO	-451.187.516	-531.757.834
6	DATAPREV	-226.354.929	-306.058.068
7	CMB	-161.297.943	-250.728.193
8	NAV Brasil	-989.605	-55.165.794
9	ABGF	-25.566.493	-30.908.966
10	PPSA	-7.516.950	-7.389.099
11	CODEBA	13.505.417	-6.916.584
12	CODERN	12.344.151	-287.369
13	CDC	21.065.684	1.089.039
14	CEASAMINAS	6.858.852	5.869.534
15	CDP	40.289.641	9.579.420
16	CEAGESP	80.905.599	51.810.212
17	CDRJ	551.085.663	392.874.281
18	HEMOBRAS	6.725.037	402.730.136
19	SPA	672.909.810	511.019.253
RESULTADO PDG TOTAL (A)		-4.691.041.277	-5.697.502.192
AJUSTE EMGEA * (B)		-76.045.354	-120.828.827
RESULTADO PDG META FISCAL COM AJUSTE EMGEA (C=A+B)		-4.767.086.631	-5.818.331.019
AJUSTE PAC *** (D)		1.638.857.542	2.514.590.083
RESULTADO PDG META FISCAL AJUSTADO (E=C+D)		-3.128.229.089	-3.303.740.936
RESULTADO BACEN (F)		-4.452.018.139	
DISCREPÂNCIA BACEN (G=C-F)		-315.068.492	

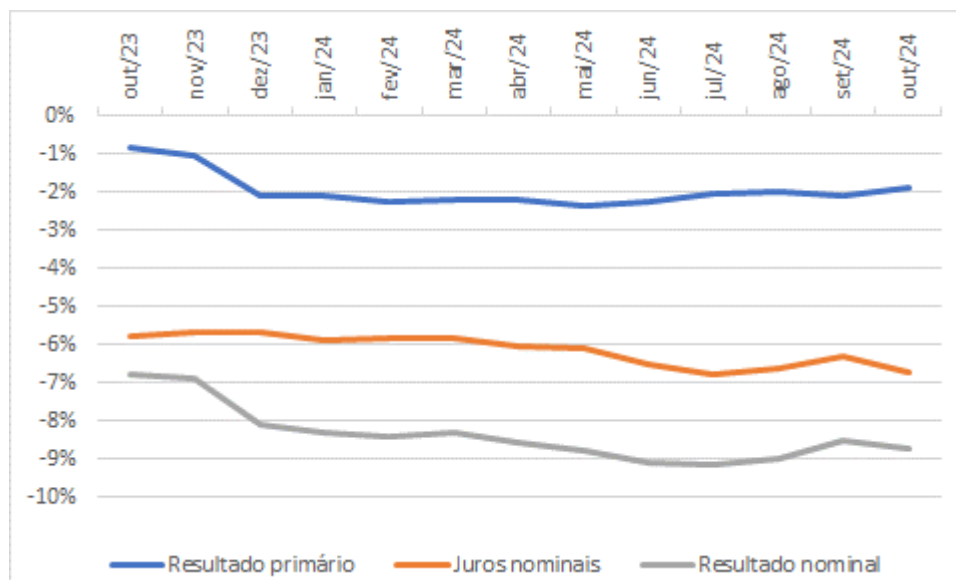
Fonte: Planilha Sest (Anexos I e III, peça 13, item não digitalizável).

64. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que ficou em 2023 na quarta colocação entre as empresas mais deficitárias, está ocupando o 2º lugar da lista em 2024, com déficit reprojeto de R\$ 2.188,9 milhões. Por sua vez, repetindo a classificação dos 2º, 3º e 4º bimestres, a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) ficou em 1º lugar, com déficit reprojeto de R\$ 2.487,4 milhões.

V.5. Resultado Nominal do Governo Central

65. Apresenta-se no gráfico seguinte a trajetória do resultado primário, do pagamento de juros e do resultado nominal do Governo Central, em percentual do PIB, de outubro de 2023 a outubro de 2024. Os valores apresentados são médias móveis a cada doze meses.
66. O déficit primário apresentou aumentos sucessivos entre out/2023 e maio/2024, apresentando aumento acentuado entre nov/2023 e dez/2023. A partir de maio/2024, o déficit primário passou a diminuir até out/2024, passando de -2,34% do PIB em mai/2024 a -1,90% do PIB em out/2024. A recente melhora não foi suficiente para reverter a piora desde outubro de 2023, de forma que o resultado primário passou de déficit de -0,83% do PIB em outubro de 2023 a déficit de -1,90% do PIB em outubro de 2024, piora de 1,07 p.p.
67. Como o pagamento de juros passou de 5,76% do PIB em outubro de 2023 a 6,72% do PIB em outubro de 2024, o resultado nominal passou de déficit de 6,77% do PIB em outubro de 2023 a 8,74% do PIB em outubro de 2024. Portanto, o déficit nominal aumentou 1,97 p.p. do PIB nestes doze meses.

Gráfico 14 – Evolução dos Resultados Nominal e Primário e dos Juros Nominais do Governo Central
% do PIB



Fonte: RTN out/2024, tab 1.1 (peça 38).

Nota: os valores apresentados são médias móveis de doze meses.

68. Pelo observado neste capítulo, os resultados fiscais, segundo as óticas primária e nominal, apresentaram acentuada deterioração nos últimos doze meses. Segundo a ótica primária, o resultado apresentou pequena melhora a partir de maio/2024.

VI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

69. Neste capítulo são analisadas as questões 15, 18, 19 e 20 da matriz de planejamento.
70. De acordo com os arts. 47 e 48 da Lei 4.320/1964, imediatamente após a promulgação da LOA e com base em seus limites, o Poder Executivo fixará cotas de despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar, visando atender dois objetivos: assegurar a essas unidades, em tempo útil, recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho; e manter no exercício financeiro, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.
71. Por sua vez, o art. 9º do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 72 do Decreto-Lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto,

cabendo à STN, em ato próprio, aprovar o limite global de saques de cada ministério ou órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, e determina que, na alteração desses limites, observar-se-ão o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária, e que a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas e o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar.

72. O art. 10 do Decreto 93.872/1986 dispõe ainda que os ministérios, órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência a este Tribunal.
73. Nesse sentido, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a LDO, e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.
74. Por seu turno, o art. 9º da LRF estabelece que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO. Na LDO 2024, tais regras constam dos arts. 70 e 71.
75. Com a publicação da LOA 2024 (Lei 14.822/2024), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 11.927, de 22/2/2024, alterado pelos Decretos 11.969, de 28/3/2024, 12.014, de 6/5/2024, 12.037, de 29/5/2024, 12.204, de 30/9/2024 e 12.279, 29/11/2024.
76. Os arts. 1º e 2º do Decreto 11.927/2024 estabelecem para os órgãos superiores e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras, dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do seu Anexo I; e ii) os limites de pagamento definidos nos cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a VII.

VI.1. Empoçamento de recursos

77. O termo ‘empenhamento de limites financeiros’ refere-se à diferença entre o valor autorizado no cronograma de pagamento e os pagamentos efetivamente realizados, conforme disposto no art. 8º, § 1º, do Decreto 11.927/2024. O empenhamento ocorre devido a dificuldades inerentes à gestão de caixa, que frequentemente impedem a completa utilização do limite de pagamento autorizado, resultando em algum nível de empenhamento ao final de cada exercício.
78. O empenhamento é relevante para o acompanhamento da gestão fiscal, pois impacta diretamente os resultados fiscais. No Brasil, a despesa primária é majoritariamente registrada pelo critério de caixa, conforme as diretrizes do *Government Finance Statistics Manual* (GFSM), versão de 1986. Assim, quando ocorre empenhamento, a despesa primária registrada ao final do ano torna-se inferior à prevista no planejamento fiscal do governo, refletido nos relatórios bimestrais e no decreto de programação orçamentária e financeira.
79. Em outros termos, o empenhamento pode contribuir para um resultado primário melhor do que o projetado. Contudo, a despesa autorizada e não paga pode ter gerado uma obrigação de pagamento, caso o credor já tenha obtido o direito de receber a contraprestação pecuniária da Administração Pública. Esse passivo não é imediatamente refletido nas estatísticas tradicionais da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) ou da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), divulgadas pelo Banco Central, tendo em vista a metodologia adotada pela instituição. Assim, se o empenhamento crescer

de modo significativo de um ano para o outro, ele pode distorcer o real esforço fiscal do governo mensurado pelo resultado primário e criar um passivo pouco transparente nas estatísticas fiscais.

80. Nesse contexto, com base no demonstrativo de pagamentos apresentado pela STN (peça 30, item não digitalizável), observa-se os seguintes dados sobre a execução orçamentária e financeira ao final do 5º bimestre de 2024.

Tabela 25 – Execução orçamentária e financeira e empoçamento de recursos financeiros acumulado ao final de outubro de 2024.

	R\$ bilhões			
	Limite de Pagamento até outubro (a)	Valor Pago (b)	Empoçamento (c = a – b)	Empoçamento (%)
Despesas Obrigatórias	300,4	291,9	8,4	2,8%
Emendas RP6, RP7 e RP 8	39,1	28,4	10,7	27,4%
Demais Discrecionárias	124,1	112,3	11,8	9,5%
Total	463,6	432,6	31,0	6,7%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da STN (peça 30).

81. Ao final do 5º bimestre, o empoçamento de recursos financeiros atingiu R\$ 31 bilhões, valor consideravelmente superior ao observado ao final do bimestre anterior (R\$ 22,6 bilhões, representando aumento de 37%), e superior também à média de valores empoçados ao final dos exercícios anteriores (R\$ 16,3 bilhões, R\$ 20,6 bilhões e 19,8 bilhões ao final de 2021, 2022 e 2023, respectivamente).

A questão das emendas parlamentares ao orçamento

82. Chama a atenção o montante e a proporção de recursos empoçados referentes a emendas parlamentares ao orçamento. Ao final de outubro, a 27,4% do limite do limite de pagamento total ainda não haviam sido executados, um crescimento de 72,3% quando comparado ao bimestre anterior (avanço de R\$ 6,2 bilhões para R\$ 10,7 bilhões).
83. Essa baixa execução financeira das emendas parlamentares pode ser explicada, entre outros fatores, pelo impasse entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário a respeito dos critérios de transparência da execução das emendas coletivas (de bancada e de comissão). Em 14/8/2024, em liminar concedida pelo ministro do STF Flávio Dino ao apreciar a ADI 7697, o STF determinou a suspensão do pagamento de todas as emendas parlamentares impositivas ao Orçamento apresentadas por deputados federais e senadores até que o Congresso Nacional publicasse novas regras para a liberação dos recursos com requisitos de transparência, rastreabilidade e eficiência. Foram mantidas apenas as execuções dos recursos destinados a obras iniciadas e em andamento e a ações para atendimento de calamidade pública. Em 16/8/2024, o plenário da Suprema Corte, de forma unânime, manteve a referida liminar.
84. Em resposta à decisão do STF, o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou, em 26/11/2024, a Lei Complementar 210/2024, que dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na LOA, com o intuito de definir e tornar mais transparentes as regras para a proposição e a execução das emendas feitas por senadores e deputados na Lei Orçamentária.
85. Posteriormente, o ministro Flávio Dino resolveu (em 2/12/2024) e o plenário do STF referendou (em 3/12/2024) a decisão de liberar, com restrições, a execução das emendas parlamentares ao Orçamento, que estavam suspensas desde agosto. Observa-se que a deliberação do Supremo resultou na determinação do cumprimento de requisitos mais rigorosos que os da novel LC 210/2024.

86. Foge ao escopo deste trabalho detalhar todos os requisitos exigidos, mas o fato é que estas exigências adicionais têm sido alvo de questionamentos pelo Legislativo e Executivo, por meio das advocacias da Câmara e do Senado, além da Advocacia-Geral da União. Por fim, em 10/11/2024, o Executivo publicou a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 115/2024 com procedimentos para execução de emendas parlamentares, visando dar segurança jurídica aos repasses de recursos, em cumprimento a determinações do STF.
87. Se, por um lado, a liberação das emendas em tese teria o papel de destravar a execução financeira destas despesas, a ausência de pacificação sobre as regras a serem seguidas e a liberação ou não dos recursos pode continuar contribuindo para um empoçamento significativo destas rubricas.
88. Caso as restrições impostas pelo STF sigam travando a execução das emendas, o valor empoçado tende a aumentar, dado que o Decreto 12.279/2024 (que atualizou o decreto de programação orçamentária e financeira) prevê um limite de pagamento de emendas parlamentares de R\$ 44,9 bilhões até dezembro, o que poderia elevar o empoçamento total em até R\$ 5,8 bilhões. Por outro lado, considerando que a LC 210/2014 e a Portaria do Executivo logrem êxito em regularizar o fluxo de pagamentos das emendas parlamentares, espera-se que os valores atipicamente empoçados relativos a tais emendas se reduzam, trazendo o empoçamento estimado de volta aos patamares usuais de cerca de R\$ 20 bilhões. Contudo, considera-se que dificilmente possa ocorrer a execução integral dessas despesas, dada a proximidade do fim do exercício, de modo que algum estoque de recursos não pagos subsista ao final do ano.
89. Deve-se ressaltar que a ocorrência de empoçamento, na medida em que representa valores autorizados, porém não pagos, pode ajudar o governo a cumprir a meta fiscal em 2024. No entanto, não se deve confundir tal variável com uma receita adicional ou uma redução de despesas. Como boa parte do valor se refere a emendas parlamentares impositivas, portanto de execução obrigatória, é de se esperar que a maior parte dos recursos empoçados serão inscritos em restos a pagar, para execução no próximo exercício. Representa, de certo modo, uma rolagem de obrigações. Como o resultado primário e as metas fiscais são mensurados pelo regime de caixa, os valores empoçados representam um alívio fiscal momentâneo, mas também uma pressão adicional sobre as despesas primárias do exercício seguinte.

VII. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS 'LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS'

90. Neste capítulo são analisadas as questões 21 e 22 da matriz de planejamento.

VII.1. Execução orçamentária e financeira das despesas sujeitas ao limite de gastos com despesas primárias

91. Com relação à execução orçamentária e financeira, o art. 3, § 7º, da LC 200/2023, dispõe que os limites de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários. Nesse contexto, apresentam-se na tabela a seguir os limites individualizados por Poderes para o exercício de 2024, acompanhados dos correspondentes pagamentos realizados.

Tabela 26 – Execução das despesas primárias sujeitas aos limites da LC 200/2023 em 2024

						R\$
Poder	Limites Vigentes	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Pago / Limite (%)
EXE	2.023.550.560.201	2.023.454.486.717	1.959.485.322.525	1.800.343.241.103	1.788.382.305.749	88,4%
LEG	16.301.644.375	16.301.644.374	15.131.555.209	12.942.651.580	12.582.531.014	77,2%
JUD	56.113.196.071	56.113.196.067	51.550.624.506	48.020.802.489	46.534.211.216	82,9%
MP	8.567.494.538	8.567.494.537	8.131.489.393	7.709.303.112	7.618.779.727	88,9%
DPU	710.405.867	710.405.866	701.077.533	608.674.009	587.020.138	82,6%
Total	2.105.243.301.051	2.105.147.227.561	2.035.000.069.165	1.869.624.672.293	1.855.704.847.844	88,1%

Fonte: Painel do Orçamento Federal (dados referentes à base Siafi de 10/12/2024).

92. Verifica-se que, até 10/12/2024, a dotação atualizada das despesas primárias sujeitas aos limites da LC 200/2023 alcançou R\$ 2.105.147,2 milhões, valor inferior ao limite global de R\$ 2.105.243,3 milhões. Igualmente, os limites individualizados de dotações primárias estão sendo respeitados individualmente por cada um dos Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública da União.
93. Com relação à execução financeira, observa-se que o pagamento de despesas sujeitas ao limite do Poder Executivo guarda proporcionalidade com o transcurso do tempo. Até a primeira quinzena do mês de dezembro (94% do exercício decorrido), as despesas pagas sujeitas aos limites de despesa representam 88,1% dos limites totais estabelecidos pela LC 200/2023. O Ministério Público da União, órgão sujeito ao art. 3º da LC 200/2023 com a execução mais adiantada, registrou pagamento de 88,9% do montante de dotações sujeitas aos limites, enquanto o Legislativo possui a execução financeira mais contida, registrando pagamento de despesas sujeitas ao teto da ordem de 77,2% do seu limite. Portanto, a execução de despesas primárias segue em aderência com as respectivas dotações, não havendo indícios de montantes atípicos.
- VII.2 Compatibilidade da avaliação de despesas primárias com o limite de despesas e bloqueio de dotações
94. Com relação à compatibilidade da avaliação das despesas primárias de 2024 com os limites de despesas estabelecidos pela LC 200/2023, o RARDP extemporâneo de 28/11/2024 (peça 35, p. 24) apontou que a projeção atual das despesas primárias sujeitas aos limites está em R\$ 2.122.832,1 milhões, aumento de R\$ 4.332 milhões quando comparado à projeção do RARDP do 4º bimestre, mas redução de R\$ 1.710,4 milhões em comparação ao RARDP do 5º bimestre.
95. Consequentemente, as despesas estimadas se encontram R\$ 17.588,8 milhões acima do limite de despesas em vigor para 2024, que é da ordem de R\$ 2.105.243,3 milhões, indicando a necessidade da realização de bloqueio de dotações primárias discricionárias.
96. Como desde a avaliação de receitas e despesas primárias do 4º bimestre já haviam sido bloqueadas dotações da ordem de R\$ 13.256,8 milhões, a avaliação extemporânea indicou a necessidade do bloqueio adicional de R\$ 4.332 milhões em dotações primárias sujeitas aos limites do RFS.
97. Nesse sentido, a JEO deliberou pela realização dos bloqueios para fins de cumprimento dos limites de despesas primárias sujeitas ao RFS. Tais limitações foram instituídas por meio do Decreto 12.279/2024, que atualizou o Anexo XXI do Decreto 11.927/2024, no qual passaram a constar os montantes dos bloqueios a serem realizados pelos órgãos indicados, em atenção ao art. 12 da LC 200/2023, na forma prevista no § 2º do art. 69 da LDO 2024. Os bloqueios correspondem a 9,97% do total de dotações primárias discricionárias dos ministérios afetados (R\$ 176,5 bilhões) e foram distribuídos entre os órgãos do Poder Executivo até 12/12/2024 conforme exposto na tabela a seguir.

Tabela 27 – Dotações Bloqueadas

Órgão	Bloqueio (B)	R\$ milhões	
		Dotação Total (D)	Bloqueio % (B/D)
36000 - Ministério da Saúde	4.388,8	42.898,4	10,23%
26000 - Ministério da Educação	3.041,3	33.211,4	9,16%
56000 - Ministério das Cidades	2.471,6	17.355,8	14,24%
39000 - Ministério dos Transportes	1.936,2	14.957,3	12,94%
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	1.038,9	7.582,9	13,70%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	945,3	5.929,4	15,94%
52000 - Ministério da Defesa	606,6	11.291,6	5,37%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	572,5	3.256,3	17,58%
33000 - Ministério da Previdência Social	402,2	2.225,7	18,07%
54000 - Ministério do Turismo	316,0	1.790,3	17,65%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	284,7	1.160,1	24,54%

Órgão	Bloqueio (B)	Dotação Total (D)	Bloqueio % (B/D)
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	263,1	3.240,0	8,12%
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	260,8	1.372,4	19,00%
51000 - Ministério do Esporte	151,9	1.407,8	10,79%
25000 - Ministério da Fazenda	136,8	4.884,5	2,80%
41000 - Ministério das Comunicações	126,7	754,6	16,79%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	119,1	9.198,9	1,30%
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	91,7	828,4	11,07%
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	91,6	779,4	11,75%
20000 - Presidência da República	76,9	1.420,9	5,41%
65000 - Ministério das Mulheres	64,8	314,7	20,60%
Outros	201,2	6.051,8	3,33%
Total	17.588,8	171.912,5	10,23%

Fonte: Siop com adaptações (consulta em 12/12/2024).

98. Em termos absolutos, os órgãos do Poder Executivo mais impactados pelo bloqueio de dotações foram os Ministérios da Saúde, da Educação das Cidades, que responderam por um bloqueio total de R\$ 9,9 bilhões, correspondendo a 56,3% do montante total bloqueado. Já os órgãos mais afetados proporcionalmente (entre aqueles sujeitos a limitações de valores mais expressivos e apresentados na tabela) foram o Ministério de Portos e Aeroportos e o Ministério das Mulheres. Ambos tiveram mais de 20% do total de dotações bloqueadas.

VIII. ACOMPANHAMENTO DA 'REGRA DE OURO'

99. Neste capítulo são analisadas as questões 23 e 24 da matriz de planejamento.
100. A 'Regra de Ouro' consiste na vedação para realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, conforme estabelece o art. 167, inciso III, da CF/1988.
101. O art. 22 da LDO 2024 dispõe que o PLOA 2024 e a LOA 2024 poderão conter, no âmbito dos OFSS, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias em montantes equivalentes à diferença positiva entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da CF/1988, ressalvados os montantes reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outra fonte, observado o disposto no art. 52, § 1º, inciso III, alínea 'a', da LDO 2024, inclusive a relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por troca de fonte anterior.
102. Com amparo nesses dispositivos, o art. 2º, parágrafo único, c/c o art. 3º, §§ 2º e 3º, da LOA 2024 estabeleceu que o montante estimado de receitas de operações de crédito que excede o montante fixado de despesas de capital é de R\$ 180.402.120.438,00, o qual somente poderá ser executado, mediante aprovação de projeto de lei de crédito suplementar, após a substituição da fonte de recursos condicionada de operações de crédito. Essa dotação se destina ao pagamento de despesas obrigatórias da Seguridade Social no âmbito da ações 0625 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor - Nacional (R\$ 6,7 bilhões) e 00SJ – Benefícios Previdenciários (R\$ 172,7 bilhões), ambas do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (UO 33904), que integra o Ministério da Previdência Social, e da ação 0625 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor - Nacional (R\$ 1,0 bilhão) do Fundo Nacional de Assistência Social, que integra o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

103. Com fundamento no art. 22, § 3º, c/c o art. 52, caput, § 1º, inciso III, alínea ‘a’, da LDO 2024, editou-se a Portaria SOF/MPO 76/2024, mediante a qual foi realizada a substituição das fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas no montante integral, valendo-se de recursos arrecadados em exercícios anteriores, após apuração do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023. Destarte, não houve necessidade de utilização de recursos derivados da emissão de títulos da dívida pública mobiliária federal para atender à programação da dotação condicionada, que demandaria a aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional.
104. Na tabela a seguir, apresenta-se o acompanhamento do cumprimento da ‘Regra de Ouro’ em 2024, baseado nos dados realizados até o mês de outubro e na projeção para o exercício financeiro findo o 5º bimestre.

Tabela 28 – Margem projetada da ‘Regra de Ouro’ em 2024

	R\$ bilhões					
	1º bimestr e	2º bimestr e	3º bimestr e	4º bimestr e	5º bimestr e	Diferenç a (5º Bi - 4º Bi)
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a-b)	1.711,6 0	1.714,0 0	1.797,2 0	1.834,3 0	1.834,6	0,3
Receitas de Operações do Exercício (a)	1.954,1	2.043,2	2.017,1	1976,7	1.957,5	-19,2
Variação da Subconta da Dívida (b)	242,5	329,2	219,9	142,5	122,9	-19,6
Despesas de Capital ¹ (I=d+e+f)	1.741,8	1.743,8	1812,2	1.844,5	1.852,5	8,0
Investimentos ² (d)	74,1	73,4	79,1	74,2	74,4	0,2
Inversões Financeiras (e)	104,3	101,5	106,5	125,1	128,7	3,6
Amortizações (f)	1.563,4	1.568,9	1.626,6	1.645,3	1.649,4	4,1
Margem da ‘Regra de Ouro’ (III = II – I)	30,2	29,8	15,1	10,2	18,0	7,8

Fontes: Tabela 16 (adaptada) do RARDP do 5º bimestre de 2024 (peça 34, p. 41).

1/ As despesas de capital são consideradas pela sua execução orçamentária, que corresponde às despesas liquidadas no exercício ou inscritas em restos a pagar não processados. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, em que, por exemplo, as despesas podem ser apresentadas por seus valores pagos.

2/ A linha investimentos corresponde à classificação orçamentária do Grupo de Natureza de Despesa (GND) igual a 4, e a de inversões financeiras corresponde ao GND igual a 5. Esses valores podem diferir de outras estatísticas fiscais, onde parte das inversões financeiras, particularmente aquelas que afetam o resultado primário, são classificadas como investimentos.

105. Como aponta o RARDP do 5º bimestre de 2024, os dados realizados no período de janeiro a outubro indicam margem de suficiência no cumprimento da ‘Regra de Ouro’ de R\$ 18 bilhões para o exercício financeiro de 2024, uma vez que as projeções de receitas de operações de créditos se situaram em patamar abaixo das despesas de capital estimadas.
106. Destaca-se que, pela primeira vez ao longo do exercício financeiro, observou-se aumento da margem esperada de cumprimento da regra fiscal, registrando aumento da suficiência em R\$ 7,8 bilhões, quando comparada às projeções apuradas ao final do quarto bimestre.
107. Isso ocorre devido à relativa estabilidade das projeções referentes a receitas de operações de crédito no exercício (R\$ 0,3 bilhão), mais do que compensadas pelo aumento de R\$ 8 bilhões nas projeções de despesas de capital, puxadas principalmente pela elevação de despesas com inversões financeiras e amortizações.
108. Apesar da suficiência apurada, importa destacar que a margem esperada de cumprimento da regra fiscal vem se reduzindo a cada bimestre desde o início do exercício, registrando redução de R\$ 4,9 bilhões, quando comparada às projeções apuradas ao final do terceiro bimestre. Isso ocorre devido a revisões para cima nas estimativas de receitas de operações de crédito no exercício (R\$ 37,1 bilhões), não compensadas integralmente pelo aumento de R\$ 32,3 bilhões nas projeções de despesas de capital, puxadas principalmente pela elevação de despesas com inversões financeiras e amortizações.

Exceção à ‘Regra de Ouro’ imposta pelo STF

109. Em 22/8/2024, o Plenário do STF referendou, por unanimidade, decisão monocrática que deferiu pedido formulado pela União no sentido de superar os óbices normativos e operacionais que pudessem representar o enquadramento do pagamento decorrente do Decreto Legislativo 36/2024 (situação de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul) como operação crédito (art. 35, inciso II, da LRF), bem como a sua não incidência específica na ‘Regra de Ouro’ (art. 167, inciso III, da CF/88), conforme consta no julgamento da Petição 12.862/RS.
110. Desse modo, existe agora a necessidade de ajuste nas projeções da margem de cumprimento da ‘Regra de Ouro’, de modo a tornar transparente tal determinação. Na prática, deve-se evidenciar e subtrair dos valores das receitas de operações de crédito os pagamentos de despesas correntes efetuados com fontes de amortização de dívida pública, em virtude da situação de calamidade pública instalada no estado do Rio Grande do Sul e reconhecida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 36/2024.
111. Tal ajuste para fins da verificação do cumprimento da ‘Regra de Ouro’, no valor de R\$ 4.910.046.099,00, foi computado no RREO da União de Outubro de 2024 e informado a esta equipe de fiscalização pela STN no Despacho 46791066 – ASRCC (peça 42), conforme a tabela seguinte:

Tabela 29 – Apuração realizada da ‘Regra de Ouro’ em 2024 com a ressalva do STF
R\$ bilhões

	Até Outubro
Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a-b-c)	1.662,0
Receitas de Operações de Crédito realizadas (a) ¹	1.758,9
(-) Variação da Subconta da Dívida (b) ³	92,0
(-) Ressalva da Petição 12.862/RS - STF (c) ⁴	4,9
Despesas de Capital empenhadas (II = d+e+f) ²	1.860,3
Investimentos (d)	53,9
Inversões Financeiras (e)	118,4
Amortizações (f)	1.687,9
Resultado para Apuração da ‘Regra de Ouro’ (III = II – I)	198,2

Fonte: RREO - Anexo 9 (LRF, art. 53, § 1º, inciso I) (peça 42).



1/ Receitas de Operação de Crédito: Conforme define a Lei Complementar nº 101/2000, consistem no compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de

derivativos financeiros. São representadas pelas naturezas de receita de categoria econômica '2' e '8' (receita de capital), de origem '1' (operações de Crédito).

2/ Despesas de Capital: Consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida. despesas são filtradas pelos grupos de despesa '4' (Investimentos), '5' (Inversões) e '6' (Amortizações). No exercício de 2024, as despesas liquidadas de capital somaram R\$ 1.721.849.713,19

3/ Conforme define a Resolução do Senado nº 48/2007 as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa, sendo aplicada essa regra se as receitas das operações de crédito ficarem depositadas na subconta da dívida pública da Conta Única da União (§§ 4º e 5art. 6º). Assim, para se apurar o valor efetivo das receitas de operações de crédito utilizadas no exercício financeiro, a variação positiva nessa conta reduz o valor a ser considerado dessas receitas e a sua variação negativa aumenta, se for o caso. O valor da subconta da dívida consta da conta contábil '1.1.1.1.1.04.01' (Conta Única - Dívida Pública).

4/ Em 22.08.2024, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou, por unanimidade, decisão monocrática que deferiu pedido formulado pela União no sentido de superar os óbices normativos e operacionais que pudessem representar o enquadramento de pagamento decorrente do Decreto Legislativo nº 36, de 2024 (situação de calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul), como operação crédito (art. 35, II, da LRF), bem como a sua não incidência específica na Regra de Ouro (art. 167, III, da CRFB/88), conforme consta no julgamento da Petição nº 12.862/RS.

Judicialização da Política Fiscal e sua divulgação e transparência

112. A judicialização da política fiscal pode ser entendida como a transferência de decisões relacionadas à política fiscal (tributação, orçamento, gastos públicos, dívidas, entre outros) para o âmbito do Poder Judiciário. Isso ocorre quando questões que, em tese, deveriam ser resolvidas pelos Poderes Executivo e Legislativo acabam sendo analisadas e decididas por juízes ou tribunais.
113. Trata-se de fenômeno que tem ganhado mais relevância em anos recentes no Brasil, e tem se apresentado principalmente na forma de ressalvas na contabilização de resultados para fins de cumprimento de regras fiscais. Como exemplo, ressalta-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 743/2024, em que o STF autorizou que as despesas necessárias para o enfrentamento da emergência climática (incêndios ambientais principalmente) constantes de crédito extraordinário não fossem computadas no resultado fiscal, gerando ajuste de R\$ 1,45 bilhão. Já no que se refere a decisão administrativa, o Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário determinou ao Ministério do Planejamento e Orçamento que desse cumprimento integral aos Acórdãos 362/2020 e 2.289/2022, de maneira a restituir os limites de despesas pretéritos definidos para o Poder Judiciário. Tal restituição totalizou R\$ 1.348,4 milhões, autorizados pelo acórdão a não serem contabilizados para fins de verificação do cumprimento da meta fiscal de resultado primário dos exercícios em que forem pagas as recomposições.
114. Independentemente do mérito de tais decisões, o fato é que quaisquer ajustes necessitam ser registrados e publicados adequadamente, com a maior transparência possível, divulgando o resultado oficial, as ressalvas impostas e, por fim, o resultado considerado para fins de cumprimento das metas e regras. Com relação aos ajustes e exceções para fins de cumprimento da meta fiscal, observa-se que os RARDPs publicados durante o exercício financeiro de 2024 corretamente divulgaram tais informações.
115. Já para o caso da apuração do resultado para verificação do cumprimento da 'Regra de Ouro', nota-se que o RARDP do 5º bimestre e o RARDP extemporâneo de novembro não apresentaram

detalhamento sobre a realização de ajustes sobre o montante de receitas de operações de crédito consideradas.

116. No RREO, a contabilização de tal ressalva está de acordo com o princípio da publicidade e transparência, bem como com o procedimento que se convencionou adotar para o caso de ajustes relativos ao resultado fiscal. Desse modo, as publicações dos RARDPs também devem se atentar para a publicação da apuração da margem de cumprimento da ‘Regra de Ouro’ considerando quaisquer ajustes e exceções impostas, seja por deliberação legislativa, decisão administrativa ou decisão judicial.
117. Não é possível deduzir, a partir da análise do RARDP do 5º bimestre, se a projeção da margem de cumprimento da ‘Regra de Ouro’ considerou ou não a ressalva derivada da decisão do STF quando da mensuração do montante considerado de receitas de operações de créditos. Apesar dos prejuízos em termos de transparência e clareza, ressalta-se que a exceção à regra fiscal em discussão não coloca o seu cumprimento em risco, uma vez que a desconsideração de operações de crédito utilizadas para custear ações emergenciais no Rio Grande do Sul tem o efeito de aumentar a margem de suficiência. Como o ajuste apontado no RREO é de R\$ 4,9 bilhões, caso esta exceção ainda não tenha sido considerada nas projeções do RARDP, é possível que a apuração da margem de cumprimento se eleve para até R\$ 22,9 bilhões, como se pode ver na tabela a seguir.

Tabela 30 – Margem de cumprimento da ‘Regra de Ouro’ com e sem ajuste nas operações de crédito
R\$ bilhões

	Cenário 1 (Ajuste já computado no RARDP)	Cenário 2 (Ajuste não computado no RARDP)
Margem da ‘Regra de Ouro’	13,1	18,0
Margem da ‘Regra de Ouro’ após ajuste	18,0	22,9

Fonte: RARDP 5º bimestre e RREO - Anexo 9 (LRF, art. 53, § 1º, inciso I) (peça 42).

118. Cabe salientar, por fim, que situação semelhante foi enfrentada no exercício de 2023, em face do disposto no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022, que havia ampliado o limite do ‘Teto de Gastos’ em R\$ 145 bilhões para todo o exercício financeiro em comento, ressaltando esse montante da incidência da ‘Regra de Ouro’. Naquela oportunidade, este Tribunal abordou a questão no bojo do Acompanhamento dos Resultados Fiscais e da Execução Orçamentária e Financeira da União no 3º bimestre de 2023 (Acórdão 2.496/2023-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo), tendo ratificado o entendimento da STN no sentido de que os demonstrativos de acompanhamento prospectivo e apuração dos valores realizados para a ‘Regra de Ouro’ fossem elaborados considerando o montante integral de dedução no valor de R\$ 145 bilhões.

IX. CONCLUSÃO

119. As projeções de crescimento real do PIB e da inflação subiram nas avaliações do 4º e 5º bimestres em comparação com a projeção feita na LOA 2024. A projeção do PIB nominal passou de R\$ 11.368,00 bilhões na LOA 2024 para R\$ 11.640,11 bilhões no 5º bimestre. Essa projeção é compatível com a projeção baseada nas estimativas do mercado, de R\$ 11.652,28 bilhões, superior em apenas 0,1% em comparação com a projeção do RARDP do 5º bimestre.
120. Com o aumento de projeção do PIB, a estimativa atualizada da Receita Primária Federal Líquida como proporção do PIB (RPFL) foi reduzida do valor projetado na LOA 2024, de 19,0%, para 18,7% na avaliação do 5º bimestre. Além disso, as receitas apresentaram ao longo do exercício de 2024 valores crescentes corrigidos pelo IPCA. Como consequência destas duas observações, o alcance da meta de receita primária para 2024 parece mais factível em comparação com a análise feita quando do PLOA 2024.
121. As projeções das despesas apresentaram valores reais crescentes até maio de 2024, estabilizando a partir daí.

122. O resultado primário do Governo Central estimado para 2024, segundo o RARDP do 5º bimestre de 2024 a preços correntes (déficit de R\$ 64.426,2 milhões), está abaixo do limite inferior da meta estabelecida na LDO 2024, de resultado deficitário de R\$ 28.756,2 milhões. Com a retirada de R\$ 36.678,7 milhões de despesas que não são computadas para fins de cumprimento da meta fiscal, devido à calamidade pública no Rio Grande do Sul, o déficit primário para cumprimento da meta da LDO é estimado em R\$ 27.747,5 milhões, ficando R\$ 1.008,7 milhões acima do limite inferior de tolerância de -0,25% do PIB, correspondente a déficit primário de R\$ 28.756,2 milhões, portanto, dentro do limite inferior da meta.
123. Analisando a evolução do resultado primário acumulado em doze meses em valores corrigidos pelo IPCA, observa-se que, entre outubro de 2023 e outubro de 2024, ele passou de déficit de R\$ 93 bilhões para déficit de R\$ 225 bilhões, aumento de 141,4%, com a ressalva de que tal resultado inclui despesas relativas a estoques de decisões judiciais ocorridas em exercícios anteriores pagas com dotações no orçamento de 2023 e 2024 para cumprimento da decisão do STF referente a precatórios nas ADIs 7047 e 7064. Mais recentemente, o resultado primário acumulado em doze meses em valores corrigidos pelo IPCA vem apresentando melhora desde maio de 2024, quando atingiu seu máximo, de déficit de R\$ 272 bilhões, e reduzindo para déficit de R\$ 225 bilhões em outubro de 2024, melhora de 7,8% em comparação com maio de 2024.
124. Segundo o RARDP do 5º bimestre, a estimativa reprojeta para o resultado primário ajustado (PDG) das empresas estatais federais para 2024 é de déficit de R\$ 3.303,7 milhões, dentro da meta estabelecida no art. 3º da LDO 2024 de déficit primário de R\$ 7.312,1 milhões e inferior em R\$ 424,7 milhões em comparação com a projeção feita no 4º bimestre.
125. O empoçamento de recursos financeiros atingiu R\$ 31 bilhões ao final de outubro, valor acima da média dos bimestres anteriores e dos anos encerrados. Tais valores podem ser explicados pela baixa execução financeira das emendas parlamentares ao orçamento em 2024 (empoçamento de R\$ 10,7 bilhões ou de 27,4% dos valores autorizados), devido à decisão do STF que suspendeu o pagamento destas por conta de preocupações com a transparência e a rastreabilidade das transferências realizadas. Tal empoçamento acima da média tende a facilitar o cumprimento das metas fiscais em 2024, ao adiar os pagamentos para o exercício seguinte. Contudo, esforços e negociações têm sido empreendidos entre os três Poderes para viabilizar o retorno do fluxo de pagamentos, podendo diminuir o estoque de recursos autorizados, mas não pagos.
126. Os montantes de dotações de despesas primárias permanecem aderentes aos limites individualizados dos Poderes e órgãos estabelecidos nos termos da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável, bem como a execução orçamentária e financeira das despesas primárias sujeitas aos limites apresenta proporcionalidade com o transcurso do exercício e aderência às dotações disponibilizadas. Contudo, as novas projeções do RARDP do 5º bimestre indicaram excesso de despesas primárias em relação aos limites da ordem de R\$ 17.588,8 milhões, indicando a necessidade de aumento dos bloqueios realizados em R\$ 4.332 milhões, quando comparado à avaliação do bimestre anterior.
127. Com relação à ‘Regra de Ouro’, as projeções realizadas ao fim do 5º bimestre indicam o cumprimento da regra, com margem de suficiência de R\$ 18 bilhões, nos termos do art. 167, inciso III, da CF/1988, um aumento de R\$ 7,8 bilhões na margem de suficiência estimada quando comparado ao bimestre anterior. Deve-se ressaltar, ainda, que é necessário considerar um abatimento nas receitas de operações de créditos consideradas para a apuração da ‘Regra de Ouro’ no valor de R\$ 4,9 bilhões, devido à decisão do STF que desconsiderou as operações de crédito destinadas ao enfrentamento da calamidade pública no estado do RS. Contudo, a publicação do RARDP não apresentou de forma transparente este ajuste, de modo que a margem de suficiência pode ser maior, atingindo até R\$ 22,0 bilhões.
128. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

129. Em razão do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 5º bimestre de 2024:

a.1) o resultado primário do Governo Central estimado para 2024, segundo o RARDP do 5º bimestre de 2024 a preços correntes (déficit de R\$ 64.426,2 milhões), está abaixo do limite inferior da meta estabelecida na LDO 2024, de resultado deficitário de R\$ 28.756,2 milhões. Contudo, a partir do ajuste da retirada de R\$ 36.678,7 milhões de despesas, que não são computadas na meta de resultado primário, devido à calamidade pública no Rio Grande do Sul, o déficit primário para cumprimento da meta da LDO é estimado em R\$ 27.747,5 milhões, ficando R\$ 1.008,7 milhões acima do limite inferior de tolerância de -0,25% do PIB, correspondente a déficit primário de R\$ 28.756,2 milhões, portanto, dentro do limite inferior da meta (capítulo V deste relatório);

a.2) o resultado primário ajustado (PDG) das empresas estatais federais reprojetoado para 2024 é de déficit de R\$ 3.303,7 milhões, dentro da meta estabelecida no art. 3º da LDO 2024 de déficit primário de R\$ 7.312,1 milhões. Comparando com o déficit reprojetoado no 4º bimestre, de R\$ 3.728,4 milhões, a estimativa do déficit no 5º bimestre ficou menor em R\$ 424,7 milhões (capítulo V);

a.3) os montantes de dotações orçamentárias relativas a despesas primárias sujeitas ao ‘Limite de Despesas’ de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 foram inferiores aos limites individualizados dos Poderes e órgãos, bem como os montantes pagos de despesas primárias apresentaram aderência às dotações correspondentes. (capítulo VII);

a.4) a projeção para 2024 das despesas primárias sujeitas ao ‘Limite de Despesas’ de que trata o art. 3º, caput, da Lei Complementar 200/2023 indicou a excesso de despesas de R\$ 17.588,8 milhões com relação aos limites, impondo a necessidade de bloqueio de dotações nesse mesmo montante (capítulo VII);

a.5) as projeções indicam suficiência para cumprimento da ‘Regra de Ouro’ da ordem de R\$ 18,2 bilhões no exercício de 2024, um aumento de R\$ 7,8 bilhões comparado à margem projetada ao final do 4º bimestre. É necessário considerar um abatimento nas receitas de operações de créditos consideradas no valor de R\$ 4,9 bilhões, devido à decisão do STF em 22/8/2024 que desconsiderou as operações de crédito destinadas ao enfrentamento da calamidade pública no estado do RS. Contudo, a publicação do RARDP não apresentou de forma transparente este ajuste, de modo que a margem de suficiência pode ser maior, atingindo até R\$ 22,0 bilhões (capítulo VIII);

a.6) o empoçamento de recursos financeiros atingiu R\$ 31 bilhões ao final de outubro, valor acima da média dos bimestres anteriores e dos anos encerrados, influenciado pela baixa execução financeira das emendas parlamentares ao orçamento em 2024 (empoçamento de R\$ 10,7 bilhões ou de 27,4% dos valores autorizados), devido à decisão do STF que suspendeu o pagamento destas por conta de preocupações com a transparência e a rastreabilidade das transferências realizadas. Tal empoçamento acima da média tende a facilitar o cumprimento das metas fiscais em 2024, ao adiar os pagamentos para o exercício seguinte. Contudo, esforços e negociações têm sido empreendidos entre os três Poderes para viabilizar o retorno o fluxo de pagamentos, podendo diminuir o estoque de recursos autorizados, mas não pagos (subcapítulo VI.1);

b) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

c) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”



É o relatório.

VOTO

Cuidam os presentes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, observando-se, em especial, o cumprimento das metas fiscais, a aderência aos limites constitucionais e legais e a conformidade com as regras de limitação de empenhos e movimentação financeira, bem como os bloqueios orçamentários referentes ao 5º bimestre de 2024.

2. A unidade técnica formulou 24 questões, utilizando-se de documentos como o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), além de consultas ao Siafi e respostas às diligências encaminhadas aos gestores. Durante a fase de execução, houve a necessidade de promover limitação de escopo em face do prazo exíguo para a realização dos trabalhos, o que fez as questões Q7 (medidas adicionais de arrecadação), Q8 (receitas de concessões) e Q9 (receitas de dividendos) deixarem de ser abordadas.
3. Em síntese, verificou-se, para o período de referência, elevação das projeções de crescimento real do PIB e da inflação nos 4º e 5º bimestres de 2024, em cotejo com os valores da Lei Orçamentária Anual (LOA); a previsão de PIB nominal para o 5º bimestre de 2024 foi ajustada para R\$ 11,640,44 trilhões, compatível com as estimativas de mercado, que indicavam R\$ 11,652,28 trilhões.
4. No que se refere às receitas primárias, o RARDP do 5º bimestre apontou o montante total de R\$ 2,700 trilhões, incremento de R\$ 592 milhões (0,02%) relativamente à avaliação anterior, ao passo que a receita líquida projetada foi de R\$ 2,171 trilhões, com redução de R\$ 1,049 bilhão.
5. Para fins de acompanhamento fiscal as receitas são normalmente classificadas em três grandes grupos: (i) administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), excetuando-se o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); (ii) arrecadação líquida para o RGPS; e (iii) não administradas pela RFB. Observou-se que o crescimento nas projeções decorreu, sobretudo, do primeiro grupo, com aumento de R\$ 5,446 bilhões (devido principalmente à alteração dos parâmetros macroeconômicos); o segundo grupo apresentou redução de R\$ 5,428 bilhões.
6. Embora tivesse sido aventada a possibilidade de frustração de receitas na arrecadação, não houve exame aprofundado do tema e não foi apresentado nenhum encaminhamento para expedição de alertas na ocasião.
7. No que concerne às despesas primárias, estimaram-se R\$ 2,236 trilhões para 2024, frente aos R\$ 2,241 trilhões projetados no 4º bimestre, redução de R\$ 5,458 bilhões, com as maiores variações atinentes a “benefícios previdenciários” e a “despesas discricionárias”. A execução efetiva no 5º bimestre foi inferior ao projetado em cerca de R\$ 41,988 bilhões (-11,1%), o que, segundo a equipe de auditoria, favoreceu o cumprimento das metas fiscais do exercício financeiro.
8. A Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2024) havia estabelecido resultado primário de zero para o exercício de 2024 com intervalo de tolerância de 0,25% do PIB. O RARDP do 5º bimestre projetou déficit de R\$ 64,426 bilhões, reduzindo-se a R\$ 27,747 bilhões após ajustes, aproximando o resultado do limite inferior do intervalo de tolerância, dentro, contudo, do patamar autorizado pela LDO.



9. Mereceram menção os déficits dos regimes previdenciários urbano e rural, que cresceram até maio de 2024, mas recuaram nos meses seguintes. Esses valores incluem precatórios relativos à decisão do STF proferida no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7064 e 7047, cujo cumprimento foi viabilizado pela revogação do regime de limites ao pagamento de tais títulos.
10. Observou-se, ademais, adesão aos limites de movimentação e empenho fixados pelos decretos de programação orçamentária, preservando espaço para contingenciamentos ao final do exercício.
11. A execução orçamentária e financeira também se mostrou compatível com a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), inclusive no que diz respeito à “regra de ouro”, que se manteria atendida com margem de suficiência de R\$ 18 bilhões.
12. Por fim, aponto que este acompanhamento se refere aos meses de setembro e outubro de 2024, e, considerando o cenário posterior de cumprimento da meta fiscal já ocorrido na data desta deliberação, não se faz necessária a expedição de encaminhamentos adicionais.

Diante do exposto, acolho as conclusões alvitadas pela unidade técnica, sem embargo de frisar que acompanhamentos como este têm potencial de melhorar a transparência dos relatórios do governo federal, estimular o cumprimento das disposições da LRF e do RFS, além de fornecer subsídios importantes para a atuação do Congresso Nacional.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 532/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 026.099/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 5º bimestre de 2024, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, particularmente quanto ao cumprimento das metas fiscais, à aderência aos limites constitucionais e legais e à conformidade com as regras de limitação de empenhos e movimentação financeira, além dos bloqueios orçamentários,

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

9.1. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com vistas a subsidiá-la e em atendimento ao disposto art. 145, §



3º, da Lei 14.791/2023 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2024) –, os fatos apontados no relatório e no voto precedentes acerca da gestão fiscal no 5º bimestre de 2024;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0532-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

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 014.756/2018-8.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia - DNIT/MT.

Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Cassia Alessandra Bonfim de Andrade Xavier (687.993.495-15); Fabio Silva Barreto (971.709.925-15).

Representação legal: Ricardo Guimaraes Moreira (OAB/MG 82.238), Eurides Verissimo de Oliveira Junior (OAB/MG 75.864) e outros, representando Diefra Engenharia e Consultoria Ltda; Mauricio Brito Passos Silva (OAB/BA 20.770), Fabricio de Castro Oliveira (OAB/BA 15.055/) e outros, representando Top Engenharia Ltda.

SUMÁRIO: AUDITORIA. CONSTRUÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO NA BAHIA. BR-135 DIVISA MG-BA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS EM DESACORDO COM ESPECIFICAÇÕES, PROJETOS OU CONTRATO. DETERMINAÇÕES E OUTRAS PROVIDÊNCIAS. MONITORAMENTO REALIZADO NOS PRÓPRIOS AUTOS. CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO COM A GLOSA DE VALORES JUNTO ÀS CONTRATADAS, OBJETO DE LEVANTAMENTO DETERMINADO PELO TCU, EM FAVOR DA UNIÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.



RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de peça 186, que contou com o aval do escalão dirigente da AudRodoviaAviação (peça 187):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria no âmbito do Fiscobras/2018, realizada pela então Secretaria de Controle Externo do TCU na Bahia (Secex-BA), no período de 7/5/2018 a 6/7/2018, com o objetivo de avaliar a contratação e execução das obras de implantação e pavimentação da Rodovia BR-135/BA, no segmento de Cocos/BA até a divisa com o Estado de Minas Gerais, nos quilômetros 443,9 a 466,8 (trecho de 22,9 km).

2. A contratação das obras foi realizada após licitação sob o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, na modalidade de Contratação Integrada (RDCi). O contrato foi celebrado em 2014 pela Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia (SRE-BA/DNIT) com o Consórcio TOP/Geosistemas (Contrato SR-05/629/2014), liderado pela empreiteira TOP Engenharia Ltda., com a coparticipação da projetista Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda., ao preço inicial de R\$ 77.000.000,00, posteriormente reajustado para R\$ 91.486.458,30. A supervisão da execução do contrato ficou a cargo da empresa Diefra Engenharia e Consultoria Ltda. (Contrato SR-05/030/2015).

3. Na presente fase processual, realiza-se o monitoramento do cumprimento das determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), peça 144.

HISTÓRICO

4. O Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário (de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti) foi proferido em 8/12/2021 consignando as seguintes determinações à SRE-BA (peça 144):

9.2. determinar à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia que:

9.2.1. realize levantamento dos desembolsos já realizados e dos previstos, relacionados aos serviços executados em desacordo com o estabelecido no anteprojeto e no edital, mediante a elaboração de orçamento, com preços unitários obtidos do Sicro (na data base do contrato), ou devidamente justificados no caso de não guardarem consonância com as composições referenciais oficiais, e fundamentado em memórias de cálculo dos quantitativos (correlacionando-os com as informações existentes no projeto executivo aprovado), de forma a apurar a diferença de custos entre o projeto executado e aquele que deveria ter sido implementado com as rampas máximas de 4,5%;

9.2.2. a partir dos elementos obtidos no levantamento determinado no subitem 9.2.1 retro, e sem prejuízo da adoção de eventuais medidas judiciais que entender cabíveis para o devido ressarcimento ao erário, adote, se necessário, as medidas previstas nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012;

9.2.3. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 120 dias, informações acerca das providências adotadas, acompanhadas da respectiva documentação comprobatória;

5. Em atendimento ao subitem 9.2.3 do acórdão, o Dnit encaminhou os documentos à peça 163, por meio do OFÍCIO Nº 62259/2022/ACE-DG/DG/DNIT/SEDE, de 6/4/2022, assinado pelo Auditor da autarquia (p. 1-2), apresentando manifestação da SRE-BA sobre as providências adotadas para cumprimento da determinação do subitem 9.2.1 do acórdão (p. 3-15).

6. Informou que foi realizado o levantamento determinado, resultando no valor de R\$ 1.197.945,20, conforme Relatório Diefra (peça 163, p. 5-12), sendo esse valor reajustado no dia

4/4/2022 utilizando-se o sistema de cálculo do TCU, considerando como marco inicial para a atualização a data de 1º/9/2021, referente ao último mês de medição de serviços relacionados à execução dos trechos que apresentaram diferença entre o projeto executado e aquele que deveria ter sido implementado com as rampas máximas de 4,5%. O cálculo resultou no valor de R\$ 1.260.911,51, sendo então encaminhada Guia de Recolhimento da União – GRU à líder do Consórcio (Top Engenharia Ltda.), para pagamento até a data de vencimento em 4/5/2022 (peça 163, p. 13-15).

7. Posteriormente, o Dnit encaminhou os documentos à peça 164, por meio do OFÍCIO Nº 101840/2022/ACE-DG/DG/DNIT SEDE, de 3/6/2022 (p. 1), contendo nova manifestação da SRE-BA (OFÍCIO Nº 92414/2022/SRE-BA, de 19/5/2022 - p. 4-5), acompanhada de documento apresentado pelo Consórcio Top/Geosistemas, datado de 27/4/2022, denominado Carta Nº 059/2022 (p. 9-12). Informa a SRE-BA que, após análise e deliberações das informações constantes do documento, foi autorizado, pela Superintendência, o cancelamento da GRU, ‘e que o ressarcimento se dará deduzindo-se a referida parcela do valor devido ao Consórcio pelo reequilíbrio econômico-financeiro decorrente dos custos de aquisição de materiais asfálticos, nos termos da RESOLUÇÃO/DNIT Nº13, DE 02 DE JUNHO DE 2021’, conforme Despacho SRE-BA, de 2/5/2022 (p. 13).

8. Nesse documento, em síntese, o Consórcio alega não lhe ter sido facultada a participação na elaboração da memória de cálculo do valor cobrado, ‘em flagrante frustração do seu direito ao contraditório e ampla defesa’, e também, no curto espaço de tempo entre a notificação e o vencimento da GRU, não ser possível apresentar fundamentadamente os estudos acerca da memória de cálculo.

9. Além disso, alega ter direito a receber valor superior ao cobrado, que seria no montante de R\$ 2,817.440,34, referente a reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em tela, decorrente de custos de aquisição de materiais asfálticos, sendo R\$ 1.932.112,25 para o período de medições até 2018 e R\$ 885.328,09 para o período de medições de 2021. Ressalta que esses valores ‘foram calculados de acordo com a Instrução de Serviço/DG nº 13, de 02 de junho de 2021, portanto com diretrizes estabelecidas pelo próprio Dnit, não havendo questionamento quanto a certeza, liquidez e exigibilidade do crédito’, e também que ‘o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro decorre de serviços executados que são objeto de análise na memória de cálculo apresentada, sendo imprescindível a sua consideração nos desembolsos previstos x realizados’, de modo que considera não se justificar o pagamento da GRU, nem a imposição de qualquer restrição ou penalidade.

10. Desta forma, requereu que fosse sustada a cobrança, com o cancelamento da GRU, até a adequada verificação da memória de cálculo, e, quando da conclusão da análise do valor devido, que este seja deduzido do crédito referente ao reequilíbrio econômico-financeiro ao qual entende ter direito.

11. A análise efetuada na instrução à peça 168 constatou que as medidas adotadas pelo Dnit atendem a determinação do subitem 9.2.1 do Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário, tendo realizado, em relatório elaborado pela empresa supervisora Diefra (peça 163, p. 5-12), o levantamento dos desembolsos já realizados e os previstos em conformidade com o anteprojeto, apurando a diferença de custos entre o projeto executado e aquele que deveria ter sido implementado com as rampas máximas de 4,5%, referentes aos trechos listados na tabela abaixo, conforme apurado na instrução à peça 85 e no Acórdão 365/2020-TCU-Plenário (peça 87):

Estacas	Rampa (%)
E83+10 até E100+10	5,200
E291 até E292	4,892

E493+10 até E503	5,874
E1094+10 até E1127+10	6,000

12. O referido relatório explica que, para comparativo de quantitativos, em observância a todas as disciplinas de projetos em que o traçado vertical obteve rampas superiores a 4,5%, tem-se reflexo especificamente na disciplina de terraplenagem, sendo que as demais disciplinas seguiram as premissas básicas de soluções técnicas iguais ou superiores às previstas no anteprojeto, conforme preconizado no edital. Desta forma, apresenta, à p. 7 da peça 163, tabela comparativa dos volumes de terraplenagem de Corte e Aterro previstos no anteprojeto e no Projeto Executivo para os referidos trechos, chegando ao resultado de 51.063,91 m³ de volume de Corte a maior no anteprojeto em relação ao Projeto Executivo, e 24.513,44 m³ de volume de Aterro a maior no Projeto Executivo em relação ao anteprojeto.

13. Na sequência, às p. 8-11 da peça 163, apresenta quadro das medições referentes aos trechos e comparativo entre os desembolsos realizados (R\$ 2.068.115, 57) e os previstos (R\$ 3.266.060,77), apurando a diferença no valor de R\$ 1.197.945,20, sendo encaminhada GRU ao consórcio contratado.

14. Contudo, como já referido, o consórcio contestou a cobrança, sob a alegação de que teria direito a um crédito em valor superior ao cobrado, referente a reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrente de custos de aquisição de materiais asfálticos. A SRE-BA acatou a contestação e anulou a GRU, indicando que o valor seria deduzido no cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro (peça 164, p. 13).

15. No entanto, não havia informação sobre se já havia sido efetivado o cálculo do reequilíbrio econômico-financeiro, que deve ser registrado por meio de aditivo contratual, nos termos do art. 30 da Resolução/Dnit Nº 13, de 2 de junho de 2021 (peça 167, p. 30).

16. Em vista dessa situação, restou prejudicada a avaliação do pleno cumprimento das determinações do item 9.2 do Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário, devendo-se observar que o subitem 9.2.2. determina que, para o ressarcimento ao erário, se necessário, deverão ser adotadas as medidas previstas nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012.

17. Desta forma, para se dar prosseguimento à avaliação do cumprimento das determinações, encaminhou-se diligência ao Dnit, por meio do OFÍCIO 52994/2022-TCU/Seproc, de 6/10/2022 (peça 170), para que informasse se já havia sido firmado termo aditivo de reequilíbrio econômico-financeiro ao contrato, contemplando a compensação do valor devido (R\$ 1.197.945,20).

18. A resposta do Dnit (peças 172, 173, 174 e 176) foi analisada na instrução à peça 180, constatando-se, no processo SEI 50605.000506/2014-91, que, em 6/6/2023, foi assinado o 10º Termo Aditivo do contrato (peça 179, p. 1-3), de reequilíbrio econômico-financeiro referente a ressarcimento de custo de insumos asfálticos, nos valores de R\$ 1.932.187,37, para o período de maio a setembro de 2018, e R\$ 885.328,09, para o período de junho a outubro de 2021, conforme reclamado pelo Consórcio, referido no item 8 retro (apenas pequena diferença no valor de 2018).

19. Porém, não constava nenhuma informação sobre a compensação do valor devido pelo Consórcio, R\$ 1.197.945,20, que seria deduzido do valor a que ele teria direito pelo reequilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente dos custos de aquisição de materiais asfálticos, conforme informado no Ofício da SRE-BA à peça 164, p. 4-5, de 19/5/2022, referido no item 6 retro. Pelos valores do citado termo aditivo, percebe-se que não houve a dedução do valor devido pelo Consórcio. Observou-se também que já foi firmado o 11º Termo Aditivo do contrato (peça 179, p. 4-7), também sem referência à compensação desse valor. Assim, encaminhou-se nova



diligência ao Dnit, por meio do OFÍCIO 51443/2023-TCU/Seproc, de 11/10/2023 (peça 182), para que informasse sobre o pagamento ou compensação do referido valor.

EXAME TÉCNICO

20. Em resposta, o Dnit encaminhou os documentos à peça 184, por meio do OFÍCIO Nº 206996/2023/SETDEM/AUDINT/DNIT SEDE, de 3/11/2023, assinado pelo Auditor da autarquia (p. 1-2), apresentando manifestação da SRE-BA sobre as providências adotadas (p. 3-5).

21. Conforme consta, em síntese, a SRE-BA, com vistas ao cumprimento da determinação do subitem 9.2.1 do Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário, encaminhou ofício à Coordenação-Geral de Construção Rodoviária – CGCONT solicitando a criação, na Planilha do Contrato SR-05/00629/2014 no SIAC, de um item de estorno no valor de R\$ 1.197.945,20, a preços iniciais (PI), visando a compensação da diferença de custos entre o projeto executado e aquele que deveria ter sido implementado com as rampas máximas de 4,5% (peça 184, p. 23). Em atendimento à solicitação, foi criado o ‘ITEM 18 (Planilha): ESTORNO - ACÓRDÃO 2972/2021-TCU-PLENÁRIO (VALOR DE R\$ 1.197.945,20)’, nos termos do ofício da Coordenação de Contratos e Convênios à p. 24 da peça 184, sendo este item lançado na 59ª medição do contrato, referente ao período de 1º/9/2023 a 30/9/2023, conforme boletim de medição e Resumo do Contrato às p. 25-31 da peça 184.

22. Nessa mesma medição, foram registrados itens correspondentes ao reequilíbrio econômico-financeiro referente a ressarcimento de custo de materiais asfálticos reclamado pelo Consórcio (referido no parágrafo 18 retro), conforme explica a SRE-BA (peça 184, p. 5):

11. Assim, para um melhor entendimento e uma maior transparência nos processos de medições, esta Superintendência Regional optou em registrar na mesma medição (Medição nº 59ª MP - Contrato nº SR-05/00629/2014 - SEI nº 16039231) o item correspondente ao pedido de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes dos custos de aquisição de materiais asfálticos e também o item relativo à realização do estorno da compensação da diferença de custos entre o projeto executado e aquele que deveria ter sido implementado com as rampas máximas de 4,5%.

23. Assim, constam na 59ª medição (peça 184, p. 25-31) os seguintes itens referentes ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, consoante o 10º Termo Aditivo: item 16, para o valor de R\$ 1.932.187,37, relativo ao período de maio a setembro de 2018, e item 17, para o valor de R\$ 885.328,09, relativo ao período de junho a outubro de 2021.

24. Verifica-se que essas informações apresentadas pelo Dnit atendem a diligência, indicando o cumprimento da determinação do subitem 9.2.1 do Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário. Com efeito, constata-se que foi realizado o levantamento determinado, conforme relatório da empresa supervisora Diefra (peça 163, p. 5-12, reproduzido à peça 184, p. 14-21), sendo apurado o referido valor de R\$ 1.197.945,20, para ressarcimento do qual, pelo que se apura, foram adotadas as medidas necessárias, concluindo-se pelo lançamento como estorno na 59ª medição, sendo assim compensado pelo lançamento, na mesma medição, dos valores referentes ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme relatado.

25. Desta forma, em vista do exposto, analisadas as manifestações do Dnit e de acordo com os elementos dos autos, conclui-se estarem cumpridas as determinações do item 9.2 do Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário, podendo-se arquivar o processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

26.1. considerar cumpridas as determinações contidas no item 9.2 do Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário;

26.2. arquivar o presente processo.”



É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria (Fiscobras/2018 - Fiscalização 153/2018) realizada com o objetivo de avaliar a contratação e execução das obras de implantação e pavimentação da Rodovia BR-135/BA, no segmento de Cocos/BA até a divisa com o Estado de Minas Gerais, nos quilômetros 443,9 a 466,8 (trecho de 22,9 km).

2. A contratação das obras foi realizada após licitação sob o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, na modalidade de Contratação Integrada. O contrato foi celebrado em 2014 com o Consórcio TOP/Geosistemas (Contrato SR-05/629/2014), liderado pela empreiteira Top Engenharia Ltda., com a coparticipação da projetista Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda.
3. Em seu relatório, registraram os auditores deste Tribunal seis achados, sendo quatro enquadrados como Irregularidades Graves com Recomendação de Continuidade - IGC, e outros dois relativos a falhas ou impropriedades, conforme a seguir:
 - 3.1 – Achado III.1. Execução de serviços em desconformidade com as especificações, projetos e/ou contrato (IGC);
 - 3.2 – Achado III.2. Anteprojeto de engenharia com soluções antieconômicas (IGC);
 - 3.3 – Achado III.3. Deficiência na fundamentação de RDC modalidade contratação integrada (IGC);
 - 3.4 – Achado III.4. Restrição ao caráter competitivo do certame licitatório (IGC);
 - 3.5 – Achado III.5. Projeto básico aprovado não apresenta o orçamento detalhado do empreendimento (F/I), e
 - 3.6 – Achado III.6. Sucessivos atrasos de cronograma, remanescendo pendências com desapropriações e interferências de redes elétricas (F/I).
4. Após a adoção de medidas saneadoras e a realização do devido contraditório, este Tribunal proferiu o [Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário](#), mediante o qual decidiu, entre outras providências de mérito ali deliberadas, como a aplicação de sanção a responsável, a seguinte providência buscando remediar as constatações do primeiro achado de auditoria:
 - “9.1. considerar não afastado o Indício de Irregularidade Grave com Continuidade das Obras (IGC), referido no subitem 9.3 do Acórdão 365/2020 – Plenário, relativo à execução de obra de implantação rodoviária em desacordo com os parâmetros estabelecidos no Termo de Referência do Edital do RDC SR-05/205/2014, com as Cláusulas Primeira e Décima Primeira do Contrato SR 05/629/2014, bem como em desacordo com as normas técnicas do DNIT (Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais do DNIT - publicação IPR 706/1999), no que se refere ao descumprimento da rampa máxima 4,5% para rodovias da Classe I-B em região ondulada, para os seguintes trechos da rodovia:

Estacas	Rampa (%)
E83+10 até E100+10	5,200
E291 até E292	4,892
E493+10 até E503	5,874
E1094+10 até E1127+10	6,000

- 9.2. determinar à Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia que:

- 9.2.1. realize levantamento dos desembolsos já realizados e dos previstos, relacionados aos serviços executados em desacordo com o estabelecido no anteprojeto e no edital, mediante a elaboração de



orçamento, com preços unitários obtidos do Sicro (na data base do contrato), ou devidamente justificados no caso de não guardarem consonância com as composições referenciais oficiais, e fundamentado em memórias de cálculo dos quantitativos (correlacionando-os com as informações existentes no projeto executivo aprovado), de forma a apurar a diferença de custos entre o projeto executado e aquele que deveria ter sido implementado com as rampas máximas de 4,5%;

9.2.2. a partir dos elementos obtidos no levantamento determinado no subitem 9.2.1 retro, e sem prejuízo da adoção de eventuais medidas judiciais que entender cabíveis para o devido ressarcimento ao erário, adote, se necessário, as medidas previstas nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU 71/2012;

9.2.3. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 120 dias, informações acerca das providências adotadas, acompanhadas da respectiva documentação comprobatória;”

5. Em razão das determinações expedidas, deu-se início, ainda nestes autos, ao monitoramento das providências adotadas em cumprimento à deliberação constante do subitem 9.2 daquele acórdão.

6. Consoante exposto no relatório precedente, o Dnit apurou, em levantamento realizado, uma diferença de custos entre o projeto executado e aquele que deveria ser implementado com as referidas rampas máximas de 4,5%, da ordem de R\$ 1.197.945,20 em valores originais. A diferença deveu-se em razão de serviços de terraplenagem realizados em menor volume do que seria necessário caso observado o termo de referência e as normas do Dnit.

7. Assim, o Dnit preparou e encaminhou ao consórcio contratado a GRU para o recolhimento dos referidos valores. Todavia, a cobrança foi contestada pelo consórcio em virtude da alegação da existência de créditos em valores superiores aos débitos então levantados, haja vista pleito não examinado sobre reequilíbrio econômico-financeiro do contrato decorrente essencialmente de custos de aquisição de materiais asfálticos.

8. Após a apuração dos valores devidos, segundo informado pelo Dnit, foram lançados os créditos e débitos com estorno do valor apurado conforme determinação desta Corte, realizada na 59ª medição, dando-se então cumprimento integral ao disposto no subitem 9.2.1 do referido [Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário](#), razão pela qual a unidade instrutiva propõe considerar cumpridas as determinações contidas no subitem 9.2 daquele *decisum* e arquivar o processo.

9. Diante das providências adotadas e considerando o pronunciamento da unidade técnica deste Tribunal, compreendo que se deva declarar o cumprimento da medida determinada, conforme proposto, dando-se ciência deste acórdão ao Dnit e demais partes interessadas neste processo.

10. Evidencia-se, portanto, que a atuação desta Corte neste caso concreto trouxe benefícios financeiros diretos da ordem de R\$ 1.197.945,20 a preços originais do contrato (16/7/2014; peça 24), com a glosa de tal montante junto aos créditos devidos ao consórcio contratado, providência essa que não impediu a continuidade da execução das obras, embora com um nível de serviço inferior, conforme decidido no acórdão monitorado.

Ante o exposto, acolhendo o pronunciamento da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação), manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 533/2025 – TCU – Plenário



2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Congresso Nacional; Diefra Engenharia e Consultoria Ltda (17.579.459/0001-94); Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. (70.073.275/0001-30); Top Engenharia Ltda. (14.448.260/0001-39).
 - 3.2. Responsáveis: Amauri Sousa Lima (239.914.026-53); Cassia Alessandra Bonfim de Andrade Xavier (687.993.495-15); Fabio Silva Barreto (971.709.925-15).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Dnit no Estado da Bahia - DNIT/MT.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Ricardo Guimaraes Moreira (OAB/MG 82.238), Eurides Verissimo de Oliveira Junior (OAB/MG 75.864) e outros, representando Diefra Engenharia e Consultoria Ltda; Mauricio Brito Passos Silva (OAB/BA 20.770), Fabricio de Castro Oliveira (OAB/BA 15.055/) e outros, representando Top Engenharia Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria do Fiscobras de 2018 (Fiscalização 153/2018) realizada com o objetivo de avaliar a contratação e execução das obras de implantação e pavimentação da Rodovia BR-135/BA, no segmento de Cocos/BA até a divisa com o Estado de Minas Gerais, nos quilômetros 443,9 a 466,8 (trecho de 22,9 km), sobre o qual foi proferido o Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário ora em monitoramento,

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

9.1. considerar cumpridas as determinações contidas no subitem 9.2 do Acórdão 2972/2021-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência deste acórdão ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), às empresas Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. e Top Engenharia Ltda., bem como aos demais responsáveis/interessados (vide. item 3 deste acórdão);

9.3. autorizar o arquivamento deste processo com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0533-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC-013.987/2022-4

Natureza: Embargos de Declaração.

Entidade: Caixa Econômica Federal.

Embargante: Edelweiss Henrique Ferreira (083.876.694-31).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE CRÉDITO A CLIENTES. FALTA DE COMPETÊNCIA. CONFLITO DE INTERESSE. BENEFÍCIO DO EMPREGADO CONCEDENTE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, COM DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO E OMISSÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se dos Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Edelweiss Henrique Ferreira (peça 116) ao Acórdão 2514/2024 - Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas em razão de irregularidades na concessão de operações de crédito e na destinação dos respectivos recursos, ocorridas na agência da Caixa Econômica Federal sediada em Barreiros/PE (2124), condenou-o ao pagamento do débito que totaliza R\$ 455.470,84, em valores originais, referente ao período de 04/12/2017 a 06/04/2018, e da multa proporcional ao dano, no valor de R\$ 100.000,00, bem como o inabilitou para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por 5 (cinco) anos, nos termos dos arts. 60 da Lei 8.443/1992 e 270 do RI/TCU.

2. Irresignado, o Sr. Edelweiss Henrique Ferreira alega que o julgado contém os seguintes vícios:

a) contradição ao responsabilizar o embargante e isentar os servidores Taiandyr Cavalcante Rodrigues, Brunno Sérgio Ferreira Leite e Marcos Paulo Torres da Silva em face do mesmo procedimento;

b) omissão em indicar expressamente as razões de fato e de direito pelas quais afastou a responsabilidade dos demais envolvidos na cadeia de eventos e manteve a responsabilidade do embargante, ignorando as seguintes evidências:

b.1) a opinião do Auditor Federal de Controle Externo de que não se pode afirmar quais normas legais ou infralegais foram infringidas pelo ora Embargante; e

b.2) os depoimentos prestados por outros funcionários na fase administrativa, no sentido de que autorizaram o Embargante a realizar as operações de crédito.

3. Pelo exposto, requer que o recurso seja recebido com efeitos modificativos, seja para isentá-lo de responsabilidade, seja para estender aos demais indiciados no processo administrativo os efeitos da decisão condenatória.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

I – Introdução.

Em apreciação os Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Edelweiss Henrique Ferreira ao Acórdão 2514/2024 - Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas em razão de irregularidades na concessão de operações de crédito e na destinação dos respectivos recursos, ocorridas na agência da Caixa Econômica Federal sediada em Barreiros/PE (Agência 2124), condenou-o ao pagamento do débito apurado e da multa proporcional ao dano, sem prejuízo de inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos dos arts. 60 da Lei 8.443/1992 e 270 do RI/TCU.

2. O expediente autuado à peça 107, de 16/12/2024, trata da notificação da referida deliberação ao advogado do Embargante. Os Embargos foram protocolados em 14/01/2025, conforme consta do histórico do processo. Embora não se encontre nos autos o comprovante da data em que o representante legal do interessado foi efetivamente notificado, é possível afirmar que não foi excedido o prazo recursal de dez dias fixado no art. 34 da Lei 8.443/1992, considerando que os prazos fixados nas comunicações processuais foram suspensos durante o período de recesso 2024/2025, nos termos do art. 3º da Portaria/TCU 162/2024.

3. Atendido o aspecto da tempestividade e por terem sido satisfeitos os requisitos intrínsecos da modalidade recursal, consistentes na arguição de omissão e contradição, cabe conhecer do apelo.

4. O Embargante afirma que a decisão impugnada é contraditória por responsabilizá-lo pelas irregularidades verificadas na avaliação de pessoa física e isentar os funcionários Taiandyr Cavalcante Rodrigues, Brunno Sérgio Ferreira Leite e Marcos Paulo Torres da Silva, em face do mesmo procedimento adotado por ocasião de concessões de crédito aos clientes Washington Artur da Silva, Francisco Carlos Silva dos Santos e Eliane Alves de Melo.

5. Argumenta, ainda, que a deliberação é omissa por não indicar expressamente as razões de fato e de direito pelas quais afastou a responsabilidade dos demais envolvidos na cadeia de eventos e manteve a do embargante. Teriam sido desconsiderados tanto os depoimentos de outros funcionários, na fase administrativa, informando que teriam autorizado o embargante a realizar as operações de crédito, como a opinião do Auditor Federal de Controle Externo sobre a impossibilidade de identificar as normas legais ou infralegais infringidas pelo ora Embargante.

6. Passo a examinar cada uma das alegações do Embargante.

II – Contradição do julgado por responsabilizar o Embargante em face de procedimentos também praticados por outros servidores.

7. A propósito da participação de outros agentes nas operações que ocasionaram dano para a Caixa, cumpre consignar que foram arrolados no Processo Disciplinar e Civil PE 2124.2018.C.000090, instaurado pela instituição bancária, exclusivamente os empregados Edelweiss Henrique Ferreira, Técnico Bancário, e Brunno Sérgio Ferreira Leite, à época dos fatos Gerente de Relacionamento de Pessoa Física na Agência Barreiros/PE.

8. Com relação ao Sr. Edelweiss Henrique Ferreira, a Comissão apuradora concluiu que houve ação livre e deliberada no intuito de obter favorecimento próprio e de terceiros envolvidos, caracterizando dolo, com consequente prejuízo para a Caixa, conforme consta do Relatório Conclusivo de 04/07/2018 (peça 20), do Relatório Conclusivo de 19/06/2019 (peça 29), e do Relatório Complementar de 14/11/2019 (peça 41).

9. Com relação ao Sr. Brunno Sérgio Ferreira Leite, a Comissão apuradora afirmou, nos mesmos documentos acima mencionados, que, apesar de o compartilhamento de senha por ele praticado infringir normativos internos, não houve indício da intenção de produzir resultado danoso para a Caixa nem favorecimento próprio ou de terceiros, não havendo nexo de causalidade com o resultado fraudulento obtido nas operações que culminaram no dano sob a responsabilidade do Sr.



Edelweiss Henrique Ferreira, inexistindo responsabilidade civil.

10. Tais conclusões da Comissão apuradora foram endossadas pelo Conselho Disciplinar da Matriz (peça 49) e pelo Tomador de Contas Especial (peça 70).

11. Não houve indiciamento do Sr. Taiandyr Cavalcante Rodrigues nem do Sr. Marcos Paulo Torres da Silva. Essa questão foi invocada pelo Sr. Edelweiss Henrique Ferreira como matéria de defesa na fase recursal do processo disciplinar (peças 35, p. 10, e peça 53, p. 11), e assim foi refutada pelo Conselho Disciplinar Superior da Caixa (peça 58, p. 4-7): (grifos acrescidos)

“Quanto ao mérito, necessário registrar que a cada arrolado ou envolvido em situações irregulares deve ser aplicada a penalidade correspondente, proporcional e consoante o grau, circunstâncias e natureza de participação, devendo haver distribuição de penalidades idênticas apenas quando concorrer identidade de atos, culpas e irregularidades. **No caso em análise, se extrai dos autos e da confissão do próprio arrolado, notadamente no seu depoimento pessoal (folhas 39 do PDC), que todos os atos de recepção de clientes, coleta de documentos, inserção de dados e informações nos sistemas, avaliações de riscos, aprovação de crédito, celebração, assinatura dos contratos, liberação dos créditos e preenchimento das autorizações de movimentação e transferência de valores foram operados por ele próprio, pessoalmente, sem a participação ou intervenção de outros colegas ou arrolado.**

que tinha dado dinheiro a ele, depoente. Que suas atividades em agência envolviam toda a atividade atinente a uma agência bancária: atendimento direto aos clientes, atendimento na bateria de caixa, concessão de crédito transferência etc. Que mesmo não sendo gerente formalmente constituído, assinava contratos por conta da demanda da agência.

(...)

outros produtos bancários. Que recebia os documentos dos cooperados, os analisava, abria as contas correntes, incluía a renda no sistema <http://inegocios.caixa> ou <http://cadastro.caixa> e realizava a avaliação, também no sistema <http://negocios.caixa>, ou no sistema SIRIC

Confessa, especialmente, que ele próprio assinava os contratos mesmo não sendo gerente formalmente constituído.

Bateria de caixa, concessão de crédito, transferência etc. Que mesmo não sendo gerente formalmente constituído, assinava contratos por conta da demanda da agência.

E até mesmo os documentos de transferências e movimentações preenchidas pelos caixas decorreram de orientações dele, segundo sua sustentação oral.

Logo, se verifica que há diferença e graus de responsabilidade, participação e de atos entre os diferentes personagens mencionados na peça de defesa, a cada qual devendo ser avaliada e imputada penalidade segundo a sua conduta específica.

E as indicações e demonstrações de irregularidade efetiva apontadas em face do outro arrolado, Sr. Brunno, foram objeto de apreciação no procedimento e de imputação de penalidade, proporcional e adequada à falta, consoante entendimento do Conselho.

Logo, não há que se falar em seletividade ou vulneração do princípio da isonomia, que, diga-se, não ocorre no presente caso em que as condutas e atos de cada arrolado são distintas.

Quanto à alegação de que consta no procedimento que a habilitação de crédito e geração de assinaturas eletrônicas de dezenas de clientes foi processada pelas matrículas C141315 e C113315, Marcos Paulo Torres da Silva e Brunno Sérgio Ferreira Leite, o próprio arrolado confessa, tanto no seu depoimento quanto na sustentação oral, que era ele próprio quem promovia esses atos, utilizando as credenciais e senhas dos colegas.

Logo, não se trata de mera suposição ou ‘achismo’, como alegado na peça recursal, que tais atos e fatos são atribuídos e imputados ao arrolado, pois decorrem da sua confissão e reconhecimento, repetidos e reiterados nas suas diversas manifestações.

E não se extrai dos autos demonstrações de que aquelas operações tivessem sido comunicadas ou relatadas aos seus superiores hierárquicos, notadamente em relação aos comprovantes de renda,

claramente incompatíveis com a atividade dos clientes e que ele próprio reconhece ter percebido. Não há confirmação de que isso tenha sido comunicado aos superiores (é inclusive negado por eles), e, pelo contrário, o ato adotado, segundo relato do próprio arrolado, foi tentar obter informações junto à Receita Federal, o que, naturalmente, lhe foi negado.

O conjunto de elementos disponíveis nos autos do PDC, em especial os reconhecimentos e confissões do próprio arrolado, demonstram que ele, pessoalmente e ultrapassando os limites da sua competência e atribuição, foi o responsável direto por todos os atos relacionados às operações de crédito investigadas.

Em desfavor do arrolado estão as diversas transferências, de diferentes clientes, efetuadas para a conta de dois beneficiários estranhos às operações, os quais, em datas posteriores, promoveram depósitos em seu favor.

Além disso, os indícios de que aquelas operações continham indícios de irregularidade são extraídos também do depoimento de folhas 38 da testemunha Edson Antônio Pereira.

Que os clientes titulares das contas de débito não vinham ao caixa, ficavam esperando na mesa do empregado Edelweiss. Que o empregado Edelweiss já trazia as Guias de Retirada preenchidas e assinadas pelos clientes, com a assinatura conferida pelo próprio Edelweiss. Que a destinação dos recursos, indicando os valores a serem depositados nas contas 3041.001.00022051-5 e 2124.001.00021790-3, já vinha destacada no verso do formulário de Guia de Retirada. Que começou a desconfiar das operações quando percebeu que essas transferências para uma mesma conta se repetiam com certa frequência. Que chegou a comentar o fato com os colegas da bateria de caixa, os quais passaram a prestar atenção quando essas operações eram realizadas. Que uma vizinha sua, de nome Eliane Alves de Melo, foi procurada pelo sogro do empregado Edelweiss, Senhor Antônio Cunha, para contratar empréstimos na CAIXA. Que após a contratação lhe foi passado um valor em torno de R\$ 1.000,00. Que após o recebimento do dinheiro, a vizinha se queixou ao depoente de que a CAIXA lhe havia feito uma cobrança de valor maior do que o recebido por ela. Que essa vizinha falou que não iria pagar um valor que não havia utilizado e ele, depoente, a orientou a procurar a Gerência da Agência Barreiros. Que o depoente chegou a estranhar o fato de sua vizinha, apesar de ter uma vendinha em casa, ter recebido um CROT de valor alto.

E em que pesem as suas justificativas, de empréstimo e ressarcimento de pagamento de seguros, tais elementos não foram evidenciados no PDC, principalmente o ressarcimento de prêmios de seguro cuja prova era simples e de fácil demonstração, bastando apresentar os bilhetes pagos, no valor do respectivo ressarcimento ou, ainda mais fácil, o extrato da própria conta com os débitos dos supostos seguros que teriam sido posteriormente ressarcidos.

Sobre a alegação de ressarcimento de prêmios de seguro que ele teria pago com recursos próprios, vale ainda destacar que o Sr. Emerson sequer era titular das operações de crédito celebradas e o próprio arrolado confessa em seu depoimento às folhas 39 e 39-V que era a Sra. Alessandra que movimentava aquela conta.

(...) o porquê da destinação dos recursos, tampouco podia questionar. Que recebeu valores da conta 3041.001.00022051-5, de titularidade do cliente Emerson Francisco Moreira, efetuados pela Alessandra, pessoa que movimentava a referida conta.- Quo recebeu esses valores porque chegou a pagar o seguro dos clientes da cooperativa com seu próprio dinheiro e a senhora Alessandra o estava apenas ressarcindo os valores. Que, entretanto, não se recorda (...)

Ainda que pelo conteúdo dos autos não se possa afirmar a sua participação e benefício em situações que podem vir a ser reconhecidas como fraude, os demais elementos existentes e confessados, notadamente o de celebrar todas as operações de crédito, assinando contratos sem estar investido regularmente na função de gerente e com utilização de carimbo

simulando essa designação inexistente, constituem atos de gravidade extrema, que justificam a pena de rescisão do contrato de trabalho imposta no julgamento anterior. Assinar documentos ostentando uma qualificação ou função que não exerce de fato, ainda que de boa-fé, pode configurar até mesmo cometimento de crime (artigo 299 e seguintes do CPP), cuja apuração e verificação não é deste Conselho Disciplinar, competindo ao Ministério Público e à Polícia Federal tal atribuição e interpretação segundo as disposições legais sobre o tema, mas se faz tal registro para realçar e destacar a gravidade da falta cometida, que é agravada pelo fato de, sob tal artifício, ter-se concedido e liberado créditos em valores elevadíssimos, cujo prejuízo é superior a R\$ 400.000,00.

E qualquer pessoa sabe, e principalmente os empregados da CAIXA, dos atos reservados e exclusivos dos ocupantes de cargos gerenciais e que ninguém pode assinar documentos ostentando uma função ou qualificação que não exerce ou detém.

Merece registro que a par dos atos de imprudência e negligência, por exemplo de aceitar documentos de renda temerários e com informações e valores nitidamente irreais sem consultar ou levar ao conhecimento superior, há a confissão e reconhecimento de ter adotado pessoalmente todos os atos de forma consciente, especialmente o de assinar contratos com conhecimento de que não era gerente, caracterizando conduta dolosa relativamente a tais atos específicos.

Logo, paralelamente ao desatendimento e enquadramento normativo de descumprir de leis e regulamentos, há cumulativamente a adoção de atos temerários e de usurpação de atribuições de gerente.

Por fim, há também caracterização de ato de improbidade administrativa (artigo 10, VI, da lei 8 249/1992), hipótese que subsidia a convicção deste Conselho de que o julgamento de primeira instância deve ser mantido.

Quanto à responsabilidade civil, decorre da existência de prejuízo efetivo, não negado pelo arrolado, sofrido pela CAIXA, configurado no crédito representado pelo inadimplemento das operações.

O direcionamento da responsabilidade em face do arrolado se dá pelo fato de que esses prejuízos só tiveram êxito pela celebração e liberação do crédito pessoalmente pelo arrolado, ao arrepio e extrapolando as suas funções e atribuições, notadamente o de promover tais operações sem estar investido na função de gerente e com usurpação dessas competências.

Por tal razão também a pena de responsabilidade civil direta é adequada e deve ser mantida, naturalmente restrita ao efetivo valor do prejuízo da Caixa, subtraídos os valores que eventualmente venham ser pagos ou satisfeitos pelos devedores diretos, voluntariamente ou pelos meios judiciais. Os atos do arrolado se caracterizam como dolosos que configuram improbidade administrativa, de fraude interna e podem configurar ilícito penal. Com base e fundamento nessas considerações, DECIDE o Conselho, por unanimidade, rejeitar as razões recursais do arrolado e confirmar a pena aplicada na primeira instância de RESCISÃO DO CONTRATO DE TRABALHO e de RESPONSABILIDADE CIVIL DIRETA do arrolado, com enquadramento no subitem 9.2.1 11 do RHOS3 – ‘descumprir leis, regulamentos, normas atos da Administração’ e 9.3.1.3 — ‘improbidade’.”

12. No âmbito do TCU, a análise inicial considerou adequado o exame de responsabilidades efetuado pela Caixa, cristalizado na matriz que constitui a peça 69. Por conseguinte, o contraditório instalou-se exclusivamente em relação ao Sr. Edelweiss Henrique Ferreira, que foi citado para recolher o débito apurado e/ou apresentar alegações de defesa por “autorizar operações de crédito de forma irregular e/ou fraudulenta, com desvio de finalidade e conflito de interesses” (peças 81, 87 e 88).

13. Em suas alegações de defesa, o Sr. Edelweiss Henrique Ferreira tornou a invocar a similitude da sua conduta com a de outros agentes que não foram responsabilizados no aspecto civil



(peça 90, peça 8).

14. Ocorre que tal similitude não existiu. Conforme consta do item 3 do Voto (peça 103) que orientou o Acórdão 2514/2024 - Plenário, a responsabilização do ora embargante está fundamentada nas seguintes evidências de irregularidades:

- a) contratação de 46 empréstimos sem estar investido de função gerencial;
- b) direcionamento de parte dos valores resultantes das operações de crédito irregulares para a conta do Sr. Emerson Francisco Moreira, mediante 17 transferências;
- c) direcionamento de parte dos valores resultantes das operações de crédito irregulares para a conta do Sr. Antônio da Silva Cunha, pai de sua namorada, mediante 7 transferências;
- d) recebimento, em sua conta pessoal, de valores oriundos das contas dos Srs. Emerson Francisco e Antônio da Silva Cunha; e
- e) concessão de financiamento de veículo ao Sr. Antônio da Silva Cunha, pai de sua namorada, para utilizar-se do automóvel objeto do financiamento, conforme excerto de seu depoimento.

15. Como se vê, a decisão de mérito do Tribunal está respaldada em circunstâncias pessoais exclusivas do Sr. Edelweiss Henrique Ferreira, como o recebimento de recursos provenientes das operações de crédito por ele concedidas e o uso de veículo de um dos agraciados com operações de créditos, circunstâncias que não são compartilhadas pelo outro indiciado na fase administrativa. Assim, não há que se falar em contradição da deliberação embargada.

16. Ademais, a contradição ensejadora de suprimimento pela via dos embargos declaratórios é aquela que se estabelece entre as partes constitutivas da própria deliberação embargada. O embargante tem o ônus processual de indicar a presença, no relatório, no voto ou proposta de deliberação ou no acórdão que compõem o julgado, de proposições entre si incompatíveis e que necessitem de intervenção para conferir coerência à deliberação. Todavia, os presentes embargos não demonstraram a existência de proposições conflitantes.

17. A mera divergência entre os fundamentos da deliberação adotada e as teses invocadas pelo embargante não autoriza o provimento dos embargos, que têm cabimento restrito às hipóteses mencionadas no art. 34, **caput**, da Lei 8.443/1992, podendo as aludidas teses serem discutidas nas vias recursais adequadas. Assim, inexistente contradição a ser sanada.

III – Omissão do julgado em relação à suposta autorização das operações de crédito por agente hierarquicamente superior ao Embargante.

18. Passando à alegação de que o julgado se omitiu em relação à suposta autorização das operações de crédito por agentes hierarquicamente superiores, cumpre transcrever o item 14 do Voto condutor da decisão embargada, que afastou expressamente a tese da existência de autorização superior (peça 103):

“Quanto à alegada atuação dos superiores hierárquicos, observa-se que não houve homologação das operações de crédito pelas instâncias apropriadas, mas sim incorreta atuação do defendente em lugar dessas instâncias, na modalidade dolosa, haja vista a posterior obtenção de proveito pessoal. No processo disciplinar, foi constatada a atuação culposa do Gerente de Relacionamento de pessoa física, permitindo que empregado sem função gerencial realizasse procedimento de contratação de empréstimos para clientes da carteira sob sua responsabilidade, inclusive abrindo/logando sistema para que o defendente trabalhasse (peça 41, p. 13). Contudo, não foi identificada, em relação a esse gerente faltoso, a intenção deliberada de produzir resultado danoso para a Caixa, tampouco de obter favorecimento próprio para si ou para terceiros.”

19. Conforme assentado no trecho acima transcrito, não houve aprovação do mérito das operações de crédito pelo seu superior, mas, sim, a indevida utilização do **login** do superior, o qual contribuiu para a irregularidade na modalidade culposa.

IV - Omissão do julgado em relação à ausência de violação de normativos internos da Caixa.

20. Este tópico dos embargos aborda a opinião do Auditor Federal de Controle Externo quanto à ausência de violação de normativos internos da Caixa, manifestada na instrução à peça 98, p. 8:

“36. Verifica-se das apurações conduzidas na fase interna da TCE que os sindicantes examinaram 46 concessões de Crédito Rotativo (CROT) e Crédito Direto ao Consumidor (CDC) realizadas por 26 clientes, todas operacionalizadas pelo responsável aqui arrolado. Dessas apurações, não se evidenciou nenhuma impropriedade relativamente à formalização das sobreditas operações (peça 29, p. 6):

Após a reanálise dos contratos elencados na tabela do item 7.2.1 deste Relatório Complementar, a Comissão Apuradora concluiu que as concessões ocorreram, no que diz respeito aos procedimentos para avaliação dos clientes, de acordo com a norma CR 016 — Avaliação de Risco de Tomador de Crédito Pessoa Física, versões 208 a 212. Da mesma forma, observou-se que os instrumentos contratuais referentes às operações de crédito foram regularmente formalizados.

37. Diante desse contexto, não se pode afirmar a presença de alguma norma legal ou infralegal infringida pelo responsável ao realizar as ditas operações de crédito.”

21. Ocorre que a instrução processual efetuada pela Unidade Técnica subsidia a atuação do Relator, mas não possui caráter vinculante para este ou para o órgão julgador, que pode decidir em sentido contrário por meio da devida fundamentação. Outrossim, faz-se mister assinalar que essa instrução não foi acolhida pelo pronunciamento do Diretor, acolhido pelo Titular da AudTCE, o qual manifestou-se pela rejeição das alegações de defesa do Sr. Edelweiss Henrique Ferreira, bem assim pela irregularidade de suas contas com a condenação do responsável ao pagamento do débito apurado, sem prejuízo da imputação da multa proporcional ao dano (peças 99 e 100).

22. Embora o autor da instrução não tenha vislumbrado violações normativas por parte do responsável, este Relator consignou, nos itens 10 e 11 do Voto condutor da deliberação guerreada (peça 103), que a afirmação de que as operações de concessão de crédito atenderam às disposições das normas aplicáveis à avaliação de risco e à constituição dos instrumentos contratuais, contida no Relatório Complementar de TCE datado de 19/06/2019, não implica a regularidade dos procedimentos engendrados pelo ora embargante. Isto porque os autos contêm elementos indicativos de que as operações foram formalizadas por agente incompetente, com base em comprovantes de renda aparentemente inverídicos, com renda acima da média para o ramo de atuação dos tomadores.

23. Nessa linha de compreensão, elenquei as normas vulneradas pelo responsável nos itens 4 e 5 do aludido Voto:

“4. As normas vulneradas pelo responsável foram as seguintes (peça 41, p. 10-13):

a) CO 100 – CDC Crédito Direto Caixa, versões 64 A 66, vigência de 05/05/2016 a 03/09/2018, subitem 3.2.3.1;

b) CO 050 – Cheque Azul – Pessoa Física, versões 94 a 97, vigência 05/05/2017 a 27/05/2018, subitem 3.2.1;

c) CO 261 – Regras para Concessão de Crédito Comercial Pessoa Física, versões 47 a 53, vigência de 07/01/2016 a 06/03/2018;

d) AL 021 – Regime de Alçadas – Empréstimos/Financiamentos Comerciais Pessoa Física, Versões 31 e 32, vigência de 04/07/2016 a 13/09/2018, subitem 3.2.1.

5. Em particular, foi identificada a ação do responsável como conflito de interesses, nos termos da norma RH 200 – Código de Conduta dos Empregados e Dirigentes da Caixa, Versões 2 a 4, subitem 6.1, Anexo I, que assim dispõe:

“1.2.1 Conflito de Interesses

1.2.1.1 Conflito de interesses é a situação gerada pelo confronto entre interesses da CAIXA e interesse pessoal, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar o desempenho da função pública.

1.2.1.2 Ocorre sempre que interesses pessoais influenciam ou possam influenciar, direta ou indiretamente, nas análises e decisões tomadas quando do exercício das atividades na CAIXA.

1.2.1.3 O interesse pessoal é caracterizado pela vontade do empregado ou dirigente em obter qualquer vantagem, imediata ou não, material ou não, em favor próprio ou de parentes,



amigos, ou outras pessoas com as quais o empregado ou dirigente tem ou teve relações pessoais, comerciais ou políticas em detrimento da empresa.

1.2.1.4 A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do alcance efetivo do benefício, econômico ou não, pelo empregado ou por terceiro;

[...]

1.2.6 Brindes e Presentes

1.2.6.1. É vedado aos empregados e dirigentes, em razão de suas atribuições, aceitar favores, comissões, gratificações, vantagens financeiras ou materiais, doações, brindes ou presentes de qualquer natureza, para si ou para outras pessoas, oferecidos de forma direta ou indireta, resultantes ou não de relacionamentos com a caixa e que possam influenciar decisões, facilitar negócios, beneficiar terceiros ou causar prejuízo de imagem à Empresa” (peça 29, p. 11-12).

24. Portanto, não prosperam as alegações do embargante de que o julgado se contradisse ao censurar determinadas condutas do responsável e escusá-las em relação a outros agentes, e de que se omitiu em considerar suposta autorização de superior hierárquico ou em identificar as normas violadas pelo responsável. Inexistem, pois, os vícios apontados nos Embargos Declaratórios, razão pela qual devem ser conhecidos e, no mérito, rejeitados.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 534/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-013.987/2022-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: Edelweiss Henrique Ferreira (083.876.694-31).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Raissa Braga Campelo (OAB/PE 29280), Victoria Leticia de Lima Araujo (OAB/PE 52242) e Antonio Sergio de Barros Campelo (OAB/PE 39989).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, em que se analisam, nesta oportunidade, os Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Edelweiss Henrique Ferreira ao Acórdão 2514/2024 - Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as suas contas, em razão de irregularidades na concessão e destinação de recursos originários de operações de crédito ocorridas na Agência de Barreiros/PE (Agência 2124), condenou-o ao pagamento do débito apurado nos autos e da multa proporcional ao dano, sem prejuízo de inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos dos arts. 60 da Lei 8.443/1992 e 270 do RI/TCU.

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



9.1. nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes Embargos de Declaração para, no mérito, rejeitá-los; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos seus representantes legalmente constituídos nos autos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0534-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 015.943/2021-6.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Responsáveis: Alexandre de Moraes Hissa (034.199.574-67); Ednaldo Ferreira de Oliveira (212.527.184-20); Ednaldo S. de Melo (21.630.467/0001-95); Jeferson Pereira de Oliveira (047.567.004-38); José Souza de Santana (022.467.744-62); Pedro de Andrade Carneiro (25.279.594/0001-42).

Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).

Representação legal: Não há.



SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. (BNB). FRAUDES EM EMPRÉSTIMOS E OPERAÇÕES BANCÁRIAS. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTAS. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Reproduzo a instrução²⁴ do auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), com a qual concordaram²⁵ o diretor e o secretário da unidade instrutiva, com os ajustes de forma pertinentes:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., em desfavor de Alexandre de Moraes Hissa (CPF 034.199.574-67), José Souza de Santana (CPF 022.467.744-62), Jeferson Pereira de Oliveira (CPF 047.567.004-38), Pedro de Andrade Carneiro (CNPJ 25.279.594/0001-42) e Ednaldo S. de Melo (CNPJ 21.630.467/0001-95), em razão de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, decorrente de irregularidades envolvendo operações de crédito contratadas mediante fraude nas agências do Banco do Nordeste 273 - Santa Cruz do Capibaribe e 238 - Palmares, no Estado de Pernambuco.

HISTÓRICO

2. Em 10/2/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Banco do Nordeste do Brasil S.A. autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 49). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 325/2021.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:

1.1. Promover a concessão crédito mediante fraude da operação código 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME.

Promover a concessão crédito mediante fraude da operação código 2.238.B600006801-001, de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME.

Valer-se da função gerencial no BNB para obter vantagem indevida para si e para terceiros, mediante a contratação da operação de crédito, código 4.238.0238000080-000, em 21/02/2017, na modalidade Crédito Pessoal em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, Sicad 10697323-3.

4. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório (peça 59), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 447.360,97, imputando-se a responsabilidade a Alexandre de Moraes Hissa, GERENTE DE AGENCIA, no período de 25/2/2015 a 22/5/2019, na condição de dirigente, Jose Souza de Santana, na condição de beneficiário, Jeferson Pereira de Oliveira, na condição de beneficiário, Pedro de Andrade Carneiro, na condição de contratado e Ednaldo S de Melo, na condição de contratado.

²⁴ Peça 161.

²⁵ Peças 162-163.



6. Em 26/5/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 63), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 64 e 65).

7. Em 8/6/2021, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 66).

8. Na instrução antecedente (peça 70), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para as seguintes irregularidades:

8.1. Irregularidade 1: concessão de crédito mediante fraude das operações 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 31, 33, 34, 35 e 37.

8.1.2. Normas infringidas: Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º c/c art. 16, inc. III, alínea 'd'); Código de Conduta Ética do Banco do Nordeste do Brasil S.A, art. 25, itens II, IV, VIII, X e XI, em vigor a partir de 2011; 5502-CIN-PESSOAL, Título 15, Capítulo 2, itens 1 e 1.1, alíneas 'a', 'h', 'j', 'l', 'n', 'e' e 'p'; item 2, alíneas 'd'; 'i'; item 3, alíneas 'd', 'q', subalíneas 'xvi', 'xvii', 'xix', 'xxvi' e alíneas, 'p', 's', 'z' e 'bb', versões 005 (vigora de 12/11/2015 a 20/07/2016) e 006 (vigora de 21/07/2016 a 08/03/2018); 3102-Manual de Procedimentos-Operações de Crédito, Título 9, Capítulo 6, itens 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, versão 006 (vigora de 02/03/2015 a 03/03/2016), Título 11, Capítulo 22, item 11, alíneas 'a' e 'b', item 12, alíneas 'a' e 'b', versão 001 (vigora de 03/02/2017 a 21/09/2017), Título 12, Capítulo 1, item 2; itens 6 e 6.1; itens 14, 14.1, alíneas 'c' e 'd', item 28, alínea 'a', versões 066 (vigora de 12/11/2014 a 02/02/2015) e 067 (vigora de 02/02/2015 a 25/02/2015), item 29, alínea 'a' versão 077 (vigora de 12/08/2016 a 05/10/2016), item 32, subitens, 32.12, 32.12.2, versão 074 (vigora de 23/02/2016 a 19/05/2016), Título 16, Capítulo 1, itens 1; 2; 4, alínea 'a'; 11, alíneas 'a', 'c', 'd' e 'f'; 12, versão 003 (vigora de 19/09/2014 a 10/01/2016), itens 1; 3; 4, alínea 'a'; item 11, alíneas 'a', 'c', 'd' e 'f' item 12, versão 004 (vigora de 11/01/2016 a 10/05/2018), Capítulo 3, item 2, subitens 2.2.2 e 2.2.2.1, alíneas 'a', 'b' e 'c', 2.2.2.8, 2.2.2.9, alínea 'a', versão 006 (vigora de 12/01/2016 a 02/07/2018), Capítulo 2, itens 2; 2.3; 2.3.1, alíneas 'e', versão 002 (vigora de 16/10/2014 a 11/01/2016), Capítulo 9, itens 1 e 2; item 5; item 6, subitem 6.5, versão 001 (vigora de 08/01/2016 a 06/12/2017), Título 32, Capítulo 8, Tabela 6 (documentos conforme a finalidade do financiamento), item 1, versões 100 (vigora de 18/03/2016 a 04/04/2016), 101 (vigora de 05/04/2016 a 12/04/2016), 102 (vigora de 13/04/2016 a 18/04/2016), 103 (vigora de 19/04/2016 a 02/05/2016) e 104 (vigora de 02/05/2016 a 26/10/2016).

8.2. Débito relacionado aos responsáveis Ednaldo Ferreira de Oliveira, Jose Souza de Santana, Ednaldo S de Melo, Alexandre de Moraes Hissa e Jeferson Pereira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	145.391,92

8.2.1. Cofre credor: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.2. Responsável: Ednaldo Ferreira de Oliveira.

8.2.2.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, na condição de avalista das operações de crédito 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) contratadas mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: a participação na condição de avalista das operações de crédito 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) contratadas mediante fraude, causou dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.2.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não participar de operação de concessão de crédito contratada mediante fraude.

8.2.3. Responsável: Ednaldo S de Melo.

8.2.3.1. Conduta: emitir os Danfes 000.000.243, 000.000.244, 000.000.245 e 000.000.246, com indício de inidoneidade, para fins de comprovação financeira em operação com fraudada, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.3.2. Nexo de causalidade: a emissão dos Danfes 000.000.243, 000.000.244, 000.000.245 e 000.000.246, com indício de inidoneidade, para fins de comprovação financeira em operação de crédito, contribuiu, decisivamente, para a fraude e, conseqüentemente, para o dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.3.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não emitir documentos inidôneos para fins de comprovação financeira em operação de crédito.

8.2.4. Responsável: Jose Souza de Santana.

8.2.4.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, titular da empresa José Souza de Santana Confecções ME, responsável pelas operações de crédito 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) contratadas mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.4.2. Nexo de causalidade: a participação na concessão de operações de crédito irregulares e fraudulentas contribuiu decisivamente para o dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.4.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não participar de concessões de crédito irregulares e fraudulentas.

8.2.5. Responsável: Alexandre de Moraes Hissa.

8.2.5.1. Conduta: promover a concessão de crédito mediante fraude das operações 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE), na condição de Gerente da Agência de Palmares-PE, em conluio com cliente e agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.5.2. Nexo de causalidade: a concessão de crédito mediante fraude das operações 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) causou dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.5.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não promover as concessões de crédito irregulares e fraudulentas.

8.2.6. Responsável: Jeferson Pereira de Oliveira.

8.2.6.1. Conduta: recepcionar na conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco) parte dos recursos desembolsados das operações de crédito 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE); encaminhar documentação fraudada ao BNB em nome da empresa José Souza de Santana Confecções ME e do Sr. José de Souza Santana, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.6.2. Nexo de causalidade: o encaminhamento de documentação fraudada para fins de comprovação de concessão de crédito contribuiu decisivamente para a fraude, causando danos aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.6.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não encaminhar documentos inidôneos para fins de comprovação financeira em operação de crédito.

9. Encaminhamento: citação.

9.1. Irregularidade 2: concessão de crédito mediante fraude da operação 2.238.B600006801-001, de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 14, 15, 31, 33, 34, 35 e 37.

9.1.2. Normas infringidas: Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º c/c art. 16, inc. III, alínea 'd'); Código de Conduta Ética do Banco do Nordeste do Brasil S.A, art. 25, itens II, IV, VIII, X e XI, em vigor a partir de 2011; 5502-CIN-PESSOAL, Título 15, Capítulo 2, itens 1 e 1.1, alíneas 'a', 'h', 'j', 'l', 'n', 'e' e 'p'; item 2, alíneas 'd'; item 3, alíneas 'd', 'q', subalíneas 'xvi', 'xvii', 'xix', 'xxvi' e alíneas, 'p', 's', 'z' e 'bb', versões 005 (vigora de 12/11/2015 a 20/07/2016) e 006 (vigora de 21/07/2016 a 08/03/2018); 3102-Manual de Procedimentos-Operações de Crédito, Título 9, Capítulo 6, itens 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, versão 006 (vigora de 02/03/2015 a 03/03/2016), Título 11, Capítulo 22, item 11, alíneas 'a' e 'b', item 12, alíneas 'a' e 'b', versão 001 (vigora de 03/02/2017 a 21/09/2017), Título 12, Capítulo 1, item 2; itens 6 e 6.1; itens 14, 14.1, alíneas 'c' e 'd', item 28, alínea 'a', versões 066 (vigora de 12/11/2014 a 02/02/2015) e 067 (vigora de 02/02/2015 a 25/02/2015), item 29, alínea 'a' versão 077 (vigora de 12/08/2016 a 05/10/2016), item 32, subitens, 32.12, 32.12.2, versão 074 (vigora de 23/02/2016 a 19/05/2016), Título 16, Capítulo 1, itens 1; 2; 4, alínea 'a'; 11, alíneas 'a', 'c', 'd' e 'f'; 12, versão 003 (vigora de 19/09/2014 a 10/01/2016), itens 1; 3; 4, alínea 'a'; item 11, alíneas 'a', 'c', 'd' e 'f' item 12, versão 004 (vigora de 11/01/2016 a 10/05/2018), Capítulo 3, item 2, subitens 2.2.2 e 2.2.2.1, alíneas 'a', 'b' e 'c', 2.2.2.8, 2.2.2.9, alínea 'a', versão 006 (vigora de 12/01/2016 a 02/07/2018), Capítulo 2, itens 2; 2.3; 2.3.1, alíneas 'e', versão 002 (vigora de 16/10/2014 a 11/01/2016), Capítulo 9, itens 1 e 2; item 5; item 6, subitem 6.5, versão 001 (vigora de 08/01/2016 a 06/12/2017), Título 32, Capítulo 8, Tabela 6 (documentos conforme a finalidade do financiamento), item 1, versões 100 (vigora de 18/03/2016 a 04/04/2016), 101 (vigora de 05/04/2016 a 12/04/2016), 102 (vigora de 13/04/2016 a 18/04/2016), 103 (vigora de 19/04/2016 a 02/05/2016) e 104 (vigora de 02/05/2016 a 26/10/2016).

9.2. Débito relacionado aos responsáveis Ednaldo Ferreira de Oliveira, Jose Souza de Santana, Alexandre de Moraes Hissa, Pedro de Andrade Carneiro e Jeferson Pereira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	245.827,62

9.2.1. Cofre credor: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.2. Responsável: Pedro de Andrade Carneiro.

9.2.2.1. Conduta: emitir o Danfe 000.000.257 com indício de inidoneidade, para fins de comprovação financeira em operação de concessão de crédito fraudada, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.2.2. Nexo de causalidade: a emissão do Danfe 000.000.257 com indício de inidoneidade, para fins de comprovação financeira em operação de concessão de crédito fraudada contribuiu, decisivamente, para o dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.2.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não emitir documentos inidôneos para fins de comprovação de operação de crédito fraudulenta.

9.2.3. Responsável: Ednaldo Ferreira de Oliveira.

9.2.3.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, na condição de avalista na operação de concessão de crédito 2.238.B600006801-001 contratada mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.3.2. Nexo de causalidade: a participação na operação de concessão de crédito 2.238.B600006801-001 na condição de avalista, contratada mediante fraude, causou dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.3.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não participar de operação de concessão de crédito contratada mediante fraude.

9.2.4. Responsável: Jose Souza de Santana.

9.2.4.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, beneficiando-se da operação de concessão de crédito 2.238.B600006801-001 contratada mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.4.2. Nexo de causalidade: a participação na operação de concessão de crédito 2.238.B600006801-001 contratada mediante fraude causou dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.4.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não participar de operação de concessão de crédito contratada mediante fraude.

9.2.5. Responsável: Alexandre de Moraes Hissa.

9.2.5.1. Conduta: promover a concessão crédito mediante fraude da operação 2.238.B600006801-001, na condição de Gerente da Agência de Palmares-PE, em conluio com cliente e agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.5.2. Nexo de causalidade: a concessão de crédito mediante fraude da operação 2.238.B600006801-001 contribuiu, decisivamente, para a ocorrência do dano.

9.2.5.3. Culpabilidade: é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não realizar transações bancárias irregulares e fraudulentas.

9.2.6. Responsável: Jeferson Pereira de Oliveira.

9.2.6.1. Conduta: recepcionar na conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco) parte dos recursos desembolsados da operação de crédito 2.238.6600006801-001; encaminhar documentação fraudada ao BNB em nome da empresa José Souza de Santana Confecções ME e do Sr. José de Souza Santana, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.6.2. Nexo de causalidade: o encaminhamento de documentação inidônea ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. contribuiu decisivamente para a fraude, causando dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.6.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não participar de operações de crédito fraudadas como o encaminhamento documentação inidônea ao Banco do Nordeste do Brasil S.A.

10. Encaminhamento: citação.

10.1. Irregularidade 3: concessão de crédito mediante fraude da operação 4.238.0238000080-000, em 21/02/2017, na modalidade Crédito Pessoal em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, Sicad 10697323-3, valendo-se da função gerencial no Banco do Nordeste do Brasil S.A. para obter vantagem indevida para si e para terceiros.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 32, 36, 37 e 57.

10.1.2. Normas infringidas: Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º c/c art. 16, inc. III, alínea 'd'); Código de Conduta Ética do Banco do Nordeste do Brasil S.A, art. 25, itens II, IV, VIII, X e XI, em vigor a partir de 2011; 5502-CIN-PESSOAL, Título 15, Capítulo 2, itens 1 e 1.1, alíneas 'a', 'h', 'j', 'l', 'n', 'e' e 'p'; item 2, alíneas 'd'; 'i'; item 3, alíneas 'd', 'q', subalíneas 'xvi', 'xvii', 'xix', 'xxvi' e alíneas, 'p', 's', 'z' e 'bb', versões 005 (vigora de 12/11/2015 a 20/07/2016) e 006 (vigora de 21/07/2016 a 08/03/2018); 3102-Manual de Procedimentos-Operações de Crédito, Título 9, Capítulo 6, itens 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, versão 006 (vigora de 02/03/2015 a 03/03/2016), Título 11, Capítulo 22, item 11, alíneas 'a' e 'b', item 12, alíneas 'a' e 'b', versão 001 (vigora de 03/02/2017 a 21/09/2017), Título 12, Capítulo 1, item 2; itens 6 e 6.1; itens 14, 14.1, alíneas 'c' e 'd', item 28, alínea 'a', versões 066 (vigora de 12/11/2014 a 02/02/2015) e 067 (vigora de 02/02/2015 a 25/02/2015), item 29, alínea 'a' versão 077 (vigora de 12/08/2016 a 05/10/2016), item 32, subitens, 32.12, 32.12.2, versão 074 (vigora de 23/02/2016 a 19/05/2016), Título 16, Capítulo 1, itens 1; 2; 4, alínea 'a'; 11, alíneas 'a', 'c', 'd' e 'f'; 12, versão 003 (vigora de 19/09/2014 a 10/01/2016), itens 1; 3; 4, alínea 'a'; item 11, alíneas 'a', 'c', 'd' e 'f' item 12, versão 004 (vigora de 11/01/2016 a 10/05/2018), Capítulo 3, item 2, subitens 2.2.2 e 2.2.2.1, alíneas 'a', 'b' e 'c', 2.2.2.8, 2.2.2.9, alínea 'a', versão 006 (vigora de 12/01/2016 a 02/07/2018), Capítulo 2, itens 2; 2.3; 2.3.1, alíneas 'e', versão 002 (vigora de 16/10/2014 a 11/01/2016), Capítulo 9, itens 1 e 2; item 5; item 6, subitem 6.5, versão 001 (vigora de 08/01/2016 a 06/12/2017), Título 32, Capítulo 8, Tabela 6 (documentos conforme a finalidade do financiamento), item 1, versões 100 (vigora de 18/03/2016 a 04/04/2016), 101 (vigora de 05/04/2016 a 12/04/2016), 102 (vigora de 13/04/2016 a 18/04/2016), 103 (vigora de 19/04/2016 a 02/05/2016) e 104 (vigora de 02/05/2016 a 26/10/2016).

10.2. Débito relacionado aos responsáveis Ednaldo Ferreira de Oliveira, Alexandre de Moraes Hissa e Jeferson Pereira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	56.141,43

10.2.1. Cofre credor: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

10.2.2. Responsável: Ednaldo Ferreira de Oliveira.

10.2.2.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, beneficiando-se da operação de concessão de crédito 4.238.0238000080-000 contratada mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

10.2.2.2. Nexo de causalidade: a participação na operação de concessão de crédito 4.238.0238000080-000 contratada mediante fraude causou dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

10.2.2.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não participar de operação de concessão de crédito contratada mediante fraude.

10.2.3. Responsável: Alexandre de Moraes Hissa.

10.2.3.1. Conduta: promover a contratação da operação de crédito 4.238.0238000080-000, em 21/02/2017, na modalidade Sicad 10697323-3, crédito pessoal em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, mediante fraude, em conluio com agentes externos, conforme Sindicância 2019279, valendo-se da função gerencial no Banco do Nordeste do Brasil S.A. para obter vantagem indevida para si e para terceiros.

10.2.3.2. Nexo de causalidade: a contratação da operação de crédito 4.238.0238000080-000 na modalidade Sicad 10697323-3, crédito pessoal em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, Sicad 10697323-3, mediante fraude, causou dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.



10.2.3.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não promover a concessão de crédito pessoal mediante fraude.

10.2.4. Responsável: Jeferson Pereira de Oliveira.

10.2.4.1. Conduta: recepcionar na conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco) parte dos recursos desembolsados das operações de crédito 4.238.0238000080-000, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

10.2.4.2. Nexo de causalidade: a participação na operação de concessão de crédito 4.238.0238000080-000 mediante fraude contribuiu, decisivamente, para o dano aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

10.2.4.3. Culpabilidade: É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não participar de operação de concessão de crédito mediante fraude.

11. Encaminhamento: citação.

12. Apesar de o tomador de contas não haver incluído Ednaldo Ferreira de Oliveira como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que sua responsabilidade deve ser incluída, uma vez que há evidências de que tenha tido participação nas irregularidades aqui verificadas.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 72), foram efetuadas citações dos responsáveis, nos moldes adiante:

a) Alexandre de Moraes Hissa - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 32311/2022 – Seproc (peça 87)

Data da Expedição: 15/7/2022

Data da Ciência: **18/7/2022** (peça 89)

Nome Recebedor: **Glauco.. [ilegível]**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 73).

Fim do prazo para a defesa: 2/8/2022

Comunicação: Ofício 32312/2022 – Seproc (peça 86)

Data da Expedição: 15/7/2022

Data da Ciência: **18/7/2022** (peça 88)

Nome Recebedor: **Glauco.. [ilegível]**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 73).

Fim do prazo para a defesa: 2/8/2022

Comunicação: Ofício 27370/2023 – Seproc (peça 117)

Data da Expedição: 28/6/2023

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 121)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 112).

Comunicação: Ofício 47682/2023 – Seproc (peça 140)

Data da Expedição: 5/10/2023

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 145)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 132).



Comunicação: Ofício 47683/2023 – Seproc (peça 135)

Data da Expedição: 4/10/2023

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 141)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 132).

Comunicação: Ofício 0966/2024 – Seproc (peça 151)

Data da Expedição: 17/1/2024

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 152)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 132).

Comunicação: Edital 0521/2024 – Seproc (peça 157)

Data da Publicação: 6/5/2024 (peça 158)

Fim do prazo para a defesa: 21/5/2024

b) Jose Souza de Santana - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 32313/2022 – Seproc (peça 85)

Data da Expedição: 15/7/2022

Data da Ciência: **20/7/2022** (peça 91)

Nome Recebedor: **Irene Souza de Santana**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 74).

Fim do prazo para a defesa: 4/8/2022

Comunicação: Ofício 32314/2022 – Seproc (peça 84)

Data da Expedição: 15/7/2022

Data da Ciência: **20/7/2022** (peça 90)

Nome Recebedor: **Irene Souza de Santana**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 74).

Fim do prazo para a defesa: 4/8/2022

Comunicação: Ofício 27372/2023 – Seproc (peça 116)

Data da Expedição: 28/6/2023

Data da Ciência: **não houve** (Número inexistente) (peça 125)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 113).

Comunicação: Ofício 47686/2023 – Seproc (peça 137)

Data da Expedição: 5/10/2023

Data da Ciência: **11/10/2023** (peça 142)

Nome Recebedor: **Irene Souza de Santana**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 128).

Fim do prazo para a defesa: 26/10/2023

c) Jeferson Pereira de Oliveira - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:



Comunicação: Ofício 32315/2022 – Seproc (peça 83)

Data da Expedição: 15/7/2022

Data da Ciência: **28/7/2022** (peça 94)

Nome Recebedor: **[ilegível]**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 75).

Fim do prazo para a defesa: 12/8/2022

Comunicação: Ofício 32316/2022 – Seproc (peça 82)

Data da Expedição: 15/7/2022

Data da Ciência: **28/7/2022** (peça 95)

Nome Recebedor: **Jeferson Oliveira**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 75).

Fim do prazo para a defesa: 12/8/2022

Comunicação: Ofício 27366/2023 – Seproc (peça 119)

Data da Expedição: 28/6/2023

Data da Ciência: **não houve** (Não procurado) (peça 124)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 110).

Comunicação: Ofício 47684/2023 – Seproc (peça 139)

Data da Expedição: 5/10/2023

Data da Ciência: **11/10/2023** (peça 143)

Nome Recebedor: **Jeferson Oliveira**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 130).

Fim do prazo para a defesa: 26/10/2023

Comunicação: Ofício 47685/2023 – Seproc (peça 138)

Data da Expedição: 5/10/2023

Data da Ciência: **11/10/2023** (peça 144)

Nome Recebedor: **Jeferson Oliveira**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 130).

Fim do prazo para a defesa: 26/10/2023

d) Pedro de Andrade Carneiro - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 32317/2022 – Seproc (peça 81)

Data da Expedição: 15/7/2022

Data da Ciência: não houve (Número inexistente) (peça 96)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 76).

Comunicação: Ofício 49361/2022 – Seproc (peça 98)

Data da Expedição: 17/10/2022

Data da Ciência: não houve (Ausente, Não procurado) (peça 99)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados



no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 97).
Comunicação: Ofício 62822/2022 – Seproc (peça 101) Data da Expedição: 12/1/2023 Data da Ciência: não houve (Não procurado) (peça 102) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 100).
Comunicação: Edital 0278/2023 – Seproc (peça 103) Data da Publicação: 6/3/2023 (peça 104) Fim do prazo para a defesa: 21/3/2023
Comunicação: Ofício 27375/2023 – Seproc (peça 115) Data da Expedição: 28/6/2023 Data da Ciência: não houve (Número inexistente) (peça 123) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 114).
Comunicação: Ofício 47687/2023 – Seproc (peça 136) Data da Expedição: 5/10/2023 Data da Ciência: não houve (Não procurado) (peça 146) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 131).
Comunicação: Ofício 0967/2024 – Seproc (peça 150) Data da Expedição: 17/1/2024 Data da Ciência: não houve (Não procurado) (peça 153) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 131).
Comunicação: Edital 0520/2024 – Seproc (peça 156) Data da Publicação: 6/5/2024 (peça 159) Fim do prazo para a defesa: 21/5/2024
e) Ednaldo S de Melo - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:
Comunicação: Ofício 32318/2022 – Seproc (peça 80) Data da Expedição: 15/7/2022 Data da Ciência: não houve (Mudou-se) (peça 93) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 78).
Comunicação: Ofício 34867/2022 – Seproc (peça 79) Data da Expedição: 15/7/2022 Data da Ciência: 20/7/2022 (peça 92) Nome Recebedor: Ednaldo Silva de Melo Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 78). Fim do prazo para a defesa: 4/8/2022
Comunicação: Ofício 27367/2023 – Seproc (peça 118)



Data da Expedição: 28/6/2023

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 122)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 111).

Comunicação: Ofício 0968/2024 – Seproc (peça 149)

Data da Expedição: 17/1/2024

Data da Ciência: **12/2/2024** (peça 155)

Nome Recebedor: **Roseli [ilegível]**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 147).

Fim do prazo para a defesa: 27/2/2024

Comunicação: Ofício 0969/2024 – Seproc (peça 148)

Data da Expedição: 17/1/2024

Data da Ciência: **12/2/2024** (peça 154)

Nome Recebedor: **Roseli [ilegível]**

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 147).

Fim do prazo para a defesa: 27/2/2024

f) Ednaldo Ferreira de Oliveira - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 27365/2023 – Seproc (peça 120)

Data da Expedição: 28/6/2023

Data da Ciência: **não houve** (Número inexistente) (peça 126)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 109).

Comunicação: Edital 1063/2023 – Seproc (peça 133)

Data da Publicação: 3/10/2023 (peça 134)

Fim do prazo para a defesa: 18/10/2023

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 160), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis Alexandre de Moraes Hissa, Jose Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira, Pedro de Andrade Carneiro, Ednaldo S de Melo e Ednaldo Ferreira de Oliveira permaneceram silentes, devendo ser considerados reveis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 17/06/2019, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:

16.1. Alexandre de Moraes Hissa, por meio do ofício acostado à peça 39, recebido em 1/3/2021, conforme AR (peça 40).

16.2. Jose Souza de Santana, excepcionalmente, não houve notificação.

16.3. Jeferson Pereira de Oliveira, por meio do ofício acostado à peça 41, recebido em 5/3/2021, conforme AR (peça 42).

16.4. Pedro de Andrade Carneiro, por meio do edital acostado à peça 50, publicado em 31/3/2021.

16.5. Ednaldo S de Melo, excepcionalmente, não houve notificação.

16.6. Ednaldo Ferreira de Oliveira, responsável não notificado na fase interna.

Valor de Constituição da TCE

17. Verifica-se, ainda, que o valor original do débito, cujo fato gerador ocorreu após 1/1/2017, é de R\$ 447.360,97, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

18. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).

19. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344 de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

20. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

21. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

22. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

23. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

24. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 17/06/2019.

25. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Descrição do evento	Data	Localização (peça)
01	Sindicância registrada no S503 - Sistema de Automação das Atividades da Auditoria (SA3) sob o número 2019132	17/06/2019	Peça 2, p. 1-3
02	Ambiente de Auditoria Disciplinar – Adoção de Medidas Administrativas Complementares – Sindicância Referência 2019279	05/05/2020	Peça 01, p. 1-5



03	Relatório de Medidas Administrativas	10/02/2021	Peça 37
04	Ofício 2021/610.66 – comunicação de instauração de Tomada de Contas Especial, com entrega da correspondência em 01/03/2021 – Alexandre Morais Hissa.	19/02/2021	Peças 39-40
05	Ofício 2021/610.67 - comunicação de instauração de Tomada de Contas Especial, com entrega da correspondência em 02/03/2021 - Jeferson Pereira de Oliveira (CPF: 047.567.004-38) e Jeferson Pereira de Oliveira ME (CNPJ: 08.600.382/0001.04)	19/02/2021	Peças 41-42
06	Ofício 2021/610-69 - comunicação de instauração de Tomada de Contas Especial, com entrega da correspondência em 05/03/2021 - Pedro de Andrade Carneiro - JV Máquinas (CNPJ: 25.279.594/0001.42)	19/02/2021	Peças 43-44
07	Ofício 2021/610-68 - comunicação de instauração de Tomada de Contas Especial, com entrega da correspondência em 04/03/2021 - José Souza de Santana Confecções, CNPJ 21.353.176/0001-05/CPF - 022.467.744-62	19/02/2021	Peças 45-46
08	Ofício 2021/611-65 - comunicação de instauração de Tomada de Contas Especial, com entrega da correspondência em 29/03/2021 - Ednaldo S. de Melo ME - CNPJ 21.630.467/0001-95	19/02/2021	Peças 47-48
09	Notificação Edital - José Souza de Santana, CPF 022.467.744-62; Pedro de Andrade Carneiro ME, CNPJ: 25.279.594/0001-42; Ednaldo S de Melo ME - CNPJ 21.630.467/0001-95	31/03/2021	Peça 50
10	Relatório do tomador de contas	08/06/2021	Peça 59
11	Processo de TCE autuado no TCU	27/09/2021	-
12	Instrução inicial com proposta de citação e pronunciamento da Unidade Técnica autorizando a citação dos responsáveis	23/06/2022	Peças 70-72
13	Instrução com proposta de inclusão e citação de responsável e pronunciamento da Unidade Técnica autorizando a citação dos responsáveis	21/06/2023	Peças 107-108

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

27. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

28. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Alexandre de Moraes Hissa	009.592/2022-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades praticadas pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, em conluio com agentes externos, concessão de operações de crédito contratadas mediante fraude. (nº da TCE no sistema: 333/2022)'] 045.607/2021-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades na concessão de operações de crédito às empresas Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda., Sandro Moura de Alves Serviços Eireli EPP e Novo Mundo Comercio de Importação e Exportação Ltda., S M Estivas Ltda. ME, contratadas no âmbito das Agências 238 - Palmares e 273 - Santa Cruz do Capibaribe do Banco do Nordeste do Brasil S/A, mediante fraude. (nº da TCE no sistema: 1644/2021)'] 036.970/2023-9 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-1397-27/2023-PL, referente ao TC 042.677/2021-1'] 033.684/2023-5 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-1424-28/2023-PL, referente ao TC 000.165/2021-2'] 036.972/2023-1 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-1397-27/2023-PL, referente ao TC 042.677/2021-1'] 033.683/2023-9 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-1424-28/2023-PL, referente ao TC 000.165/2021-2'] 042.677/2021-1 [TCE, encerrado, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Averiguação da existência de dano ou indícios de dano ao erário, com a adoção de medidas administrativas necessárias à caracterização ou elisão do dano, conforme item 1.1 do formulário de adoção de medidas administrativas complementares do Exame de Admissibilidade Nº 20200298, em razão de irregularidades envolvendo operações de crédito contratadas mediante fraude na agência do Banco do Nordeste, 273 - Santa Cruz do Capibaribe, no estado de Pernambuco. (nº da TCE no sistema: 1518/2021)'] 000.165/2021-2 [TCE, encerrado, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades praticadas pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, em conluio com Jeferson Pereira de Oliveira, no âmbito da agência do BNB 273 - Santa Cruz do Capibaribe-PE, com indicativo de obtenção de vantagem financeira para si e para terceiros, por meio da apropriação de recursos internos e do FNE, concedidos a operações de crédito fictícias celebradas com auxilio de documentos potencialmente inidôneos, estratégia de emissão de aval cruzado entre clientes, bem como operacionalização de um extenso e denso fluxo de compensações financeiras. (nº da TCE no sistema: 2383/2020)'] 013.075/2021-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades praticadas pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, em conluio com agentes externos, no âmbito da agência do BNB 273 - Santa Cruz do Capibaribe-PE, com vistas à simulação da operação de crédito nº 2-273-B800013101/001 que foi contratada em nome de empresa de fachada denominada J R da Conceição Indústria e Comércio de Confecções,

	CNPJ nº 30.653.264/0001-05, com auxílio de documentação com indícios de inidoneidade. (nº da TCE no sistema: 3351/2020)'] 008.596/2022-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades praticadas por ex-empregado do Banco do Nordeste do Brasil S.A., Sr. Alexandre de Moraes Hissa (CPF: 034.199.574-67), no âmbito das Agências 238 / Palmares (PE) e 273 / Santa Cruz do Capibaribe (PE), com a participação de agentes externos, resultando na contratação fraudulenta de operações de crédito em nome dos clientes: a) E M Costa Santos - Locações de Máquinas e Equipamentos (CNPJ: 05.192.909/0001-02); b) A S de Farias Oliveira (CNPJ: 18.587.693/0001-26) e c) Jean Antônio dos Santos (CNPJ: 01.063.416/0001-11), mediante utilização de documentação supostamente inidônea. (nº da TCE no sistema: 2694/2021)']
Jeferson Pereira de Oliveira	009.592/2022-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades praticadas pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, em conluio com agentes externos, concessão de operações de crédito contratadas mediante fraude. (nº da TCE no sistema: 333/2022)'] 033.683/2023-9 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-1424-28/2023-PL, referente ao TC 000.165/2021-2'] 033.685/2023-1 [CBEX, encerrado, 'Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-1424-28/2023-PL, referente ao TC 000.165/2021-2'] 000.165/2021-2 [TCE, encerrado, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades praticadas pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, em conluio com Jeferson Pereira de Oliveira, no âmbito da agência do BNB 273 - Santa Cruz do Capibaribe-PE, com indicativo de obtenção de vantagem financeira para si e para terceiros, por meio da apropriação de recursos internos e do FNE, concedidos a operações de crédito fictícias celebradas com auxílio de documentos potencialmente inidôneos, estratégia de emissão de aval cruzado entre clientes, bem como operacionalização de um extenso e denso fluxo de compensações financeiras. (nº da TCE no sistema: 2383/2020)'] 013.075/2021-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades praticadas pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, em conluio com agentes externos, no âmbito da agência do BNB 273 - Santa Cruz do Capibaribe-PE, com vistas à simulação da operação de crédito nº 2-273-B800013101/001 que foi contratada em nome de empresa de fachada denominada J R da Conceição Indústria e Comércio de Confecções, CNPJ nº 30.653.264/0001-05, com auxílio de documentação com indícios de inidoneidade. (nº da TCE no sistema: 3351/2020)']
Ednaldo S de Melo	009.592/2022-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades praticadas pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, em conluio com agentes externos, concessão de operações de crédito contratadas mediante fraude. (nº da TCE no sistema: 333/2022)']

Ednaldo Ferreira de Oliveira	009.592/2022-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão de bens, dinheiros ou valores públicos, Irregularidades praticadas pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, em conluio com agentes externos, concessão de operações de crédito contratadas mediante fraude. (nº da TCE no sistema: 333/2022)']

29. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Alexandre de Moraes Hissa	2939/2022 (R\$ 44.373,01) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
Jeferson Pereira de Oliveira	2939/2022 (R\$ 44.373,01) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

30. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

31. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.



§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

32. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em ‘mãos próprias’. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

33. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 TCU Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

34. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia dos responsáveis Alexandre de Moraes Hissa, Jose Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira, Pedro de Andrade Carneiro, Ednaldo S de Melo e Ednaldo Ferreira de Oliveira

35. No caso vertente, a citação de cada um dos responsáveis (Alexandre de Moraes Hissa, Jose Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira, Pedro de Andrade Carneiro, Ednaldo S de Melo e Ednaldo Ferreira de Oliveira) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes na base de dados da Receita custodiada pelo TCU (peça 73), buscou-se a notificação em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE e Renach - peças 74, 75, 76, 77, 78, 97, 100, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 128, 129, 130, 131, 132 e 147) e das bases de dados do próprio TCU. No entanto, a entrega dos ofícios citatórios nos endereços dos responsáveis Alexandre de Moraes Hissa, Pedro de Andrade Carneiro e Ednaldo Ferreira de Oliveira, não ficou comprovada, razão pela qual promoveu-se a notificação desses responsáveis por edital publicado no Diário Oficial da União (peças 157, 103, 156 e 133)

36. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar os responsáveis, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes



meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4851/2017 TCU 1ª Câmara, Relator Augusto Sherman).

37. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

38. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

39. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

40. Os argumentos apresentados na fase interna (peça 55) não elidem as irregularidades apontadas.

41. Com efeito, não há elementos que favoreçam os responsáveis nesta fase processual, haja vista que subsistem os fatos irregulares a eles imputados, conforme passaremos a expor nesta instrução.

Irregularidade 1: concessão de crédito mediante fraude das operações 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME.

41.1.1. A fraude praticada pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, enquanto gestor principal de agência no BNB, em conluio com o Sr. Jeferson Pereira de Oliveira e demais agentes, a exemplo de falsificadores e empresas de fachada, contemplou um conjunto de ações com indícios de irregularidades destinadas à concretização do financiamento da operação de crédito, com contornos de simulação, conforme constatações da Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A (peças 2 a 6).

41.1.2. Segundo o Relatório de Sindicância (peça 6, p. 92) o Sr. Alexandre Hissa viabilizava a contratação das operações de crédito, realizando ele mesmo, na maioria das vezes, os seguintes procedimentos: (i) suposta visita gerencial ao empreendimento que seria beneficiado com o crédito, conforme registros do S970 - Informações Gerenciais de Operações de Crédito (Infoger); (ii) instrução da proposta de crédito no 5035 - Sistema Integrado de Crédito (Sinc); (iii) participação no colegiado que aprovava o crédito; (iv) desembolso da operação de crédito; e (v) após o desembolso, transferia a maior parte do recurso para a conta corrente da empresa Jeferson Pereira de Oliveira ME (Sicad 10427809-8)¹, empresa individual registrada em nome do Sr. Jeferson Pereira de Oliveira (Sicad 10435912-0).

Quanto às Operações Código 2.238.6600003601-001 e 2.238.6600003601- 002 - José Souza de Santana Confecções ME.

41.1.3. Os documentos auxiliares das notas fiscais eletrônicas (Danfes) 000.000.243, 000.000.244, 000.000.245 e 000.000.246, emitidos pela empresa Ednaldo S de Melo ME, CNPJ 21.630.467/0001-95, estavam cancelados na data do desembolso; e

41.1.4. A atividade desenvolvida pela empresa Ednaldo S. de Melo ME não guardava conformidade com itens supostamente comercializados por meio dos Danfes apresentados.

41.1.5. Há Mensagens eletrônicas dos dias 18/03/2016 e 11/04/2016, enviadas do endereço eletrônico jefersontecidos@hotmail.com para o correio institucional do empregado



Alexandre Hissa, com documentos fraudados; E-mail 18.03.2016 - Anexo Extrato do Simples Nacional (peça 2, p. 10, 18-21, 23-24).

41.1.6. Também documentos auxiliares das Notas Fiscais Eletrônicas (Danfes) 000.000.243, 000.000.244, 000.000.245 e 000.000.246, emitidos pela empresa Ednaldo S de Meto ME, CNPJ 21.630.467/0001-95, e cancelados na data do desembolso (peça 2, p. 84-87, 88-103).

41.1.7. A atividade explorada pela empresa Ednaldo S. de Meto ME não guarda conformidade com itens supostamente comercializados por meio dos Danfes 000.000.243, 000.000.244, 000.000.245 e 000.000.246 (peça 2, p. 104-105, 106-109).

41.1.8. Laudo de acompanhamento de projetos 238.2019.830 que comprova que os itens financiados pelo BNB não foram adquiridos (peça 3, p. 1-4).

41.1.9. Relatórios extraídos do sistema S294-SPB evidenciando que, após o desembolso do crédito, parte dos recursos foram transferidos para a conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco), de titularidade da empresa Jeferson Pereira de Oliveira ME, procedimento realizado pelo Sr. Alexandre Hissa (peça 2, p. 111-112, 113-114).

Responsáveis pela ocorrência da irregularidade:

41.1.10. Alexandre de Moraes Hissa - CPF: 034.199.574-67 - Na condição de Gerente da Agência de Palmares-PE, promoveu a concessão crédito mediante fraude das operações de códigos 2.238.3600003601-001 (Recin) e 2.238.3600003601-002 (FNE), em conluio com cliente e agentes externos, conforme Sindicância 2019279 irregularidades e evidências acima citadas.

41.1.11. José Souza de Santana Confecções ME/José Souza de Santana (CNPJ 21.353.176/0001-05/CPF 022.467.744-62), atuou em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, e são titulares das operações de crédito 2.238.3600003601-001 (Recin) e 2.238.3600003601-002 (FNE), conforme Sindicância 2019279 e irregularidades e evidências acima citadas.

41.1.12. Jeferson Pereira de Oliveira ME-CNPJ 08.600.382/0001-0? - Recepcionou na conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco) parte dos recursos desembolsados das operações de crédito 2.238.3600003601-001 (Recin) e 2.238.3600003601-002 (FNE), agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 e irregularidades e evidências acima citadas;

41.1.13. Jeferson Pereira de Oliveira - CPF 047.567.004-38 - Titular da empresa Jeferson Pereira de Oliveira ME, encaminhou documentação fraudada ao BNB em nome da empresa José Souza de Santana Confecções ME e do Sr. José de Souza Santana, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 e irregularidades e evidências acima citadas;

42. Ednaldo S. De Melo ME - CNPJ 21.630.467/0001-95 - Empresa fornecedora que emitiu os Danfes 000.000.243, 000.000.244, 000.000.245 e 000.000.246, com indício de inidoneidade, para fins de comprovação financeira em operação com fraudada, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 e irregularidades e evidências acima citadas.

43. O Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira (CPF: 212.527.184-20), segundo o relatório do BNB (peça 6, p. 153), foi o beneficiário direto da operação fraudada BNB 4.238.0238000080-000. Além disso, também foi avalista das operações de crédito códigos 2.238.6600003601-001, 2.238.6600003601-002 e 2.238.6600006801-001, de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME que apresentam indícios robustos de fraude (peça 6, p. 151), o que atrai para si a responsabilidade pelos danos causados aos cofres do BNB.

Irregularidade 2: concessão de crédito mediante fraude da operação 2.238.B600006801-001, de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME.

Quanto à operação de crédito 2.238.6600006801-001 - José Souza de Santana Confecções ME:

43.1.1. O documento auxiliar da nota fiscal eletrônica (Danfe) 000.000.257, datado 29/08/2016, foi emitido pela empresa Pedro de Andrade Carneiro ME (nome de fantasia J V Máquinas), CNPJ 25.279.594/0001-42;

43.1.2. O recibo de quitação, datado de 09/09/2016, foi emitido pela empresa João Victor de Andrade Carneiro ME, CNPJ 19.249.155/0001-94, fornecedor diverso daquele que emitiu a nota fiscal.

43.1.3. Não houve a comprovação da aquisição dos equipamentos financiados pelo BNB, conforme informações consubstanciadas no Laudo de acompanhamento de projetos 238.2019.830;

43.1.4. Parte do recurso desembolsado foi transferido para a conta corrente de terceiros, no caso a empresa Jeferson Pereira de Oliveira ME.

43.1.5. Há Mensagens eletrônicas dos dias 18/03/2016 e 11/04/2016 enviadas do endereço eletrônico jefersontecidos@hotmail.com para o correio institucional do empregado Alexandre Hissa, com documentos fraudados (fls. CD, 01. E-mail 18.03.2016-Anexo 'Extrato do Simples Nacional'.docx (peça 2, p. 10, 18-21, 23-24).

43.1.6. O Danfe 000.000.257, datado 29/08/2016, foi emitido pela empresa Pedro de Andrade Carneiro ME (nome de fantasia J V Máquinas), CNPJ: 25.279.594/0001-42, enquanto o recibo de quitação, datado de 09/09/2016, foi emitido pela empresa João Victor de Andrade Carneiro ME, CNPJ 19.249.155/0001-94, fornecedor diverso daquele que emitiu a nota fiscal (peça 2, p. 155 e 157).

43.1.7. O Laudo de acompanhamento de projetos 238.2019.830 comprova que os itens financiados pelo BNB não foram adquiridos (peça 3, p. 1-4).

43.1.8. Os relatórios extraídos do sistema S294-SPB evidenciam que após o desembolso do crédito os recursos foram transferidos para a conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco), de titularidade da empresa Jeferson Pereira de Oliveira ME, procedimento realizado pelo Sr. Alexandre Hissa (peça 3, p. 5, 6-7).

Responsáveis envolvidos:

43.1.9. Alexandre de Moraes Hissa - CPF 034.199.574-67 - Na condição de Gerente da Agência de Palmares-PE, promoveu a concessão crédito mediante fraude da operação de código 2.238.B600006801-001, em conluio com cliente e agentes externos;

43.1.10. José Souza de Santana Confecções-ME e seu sócio José Souza de Santana-CNPJ 21.353.176/0001-05/CPF-022.467.744-62: atuaram em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, e são titulares da operação de crédito 2.238.6600006801-001;

43.1.11. Jeferson Pereira de Oliveira-ME-CNPJ 08.600.382/0001-0?: Recepcionou na conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco) parte dos recursos desembolsados da operação de crédito 2.238.6600006801-001, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos;

43.1.12. Jeferson Pereira de Oliveira-CPF 047.567.004-38: Titular da empresa Jeferson Pereira de Oliveira ME, encaminhou documentação fraudada ao BNB em nome da empresa José Souza de Santana Confecções ME e do Sr. José de Souza Santana, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos;

43.1.13. Pedro de Andrade Carneiro-ME - CNPJ 25.279.594/0001-42: Empresa emissora do Danfe 000.000.257 com indício de inidoneidade, para fins de comprovação financeira em operação com fraudada, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos.

44. O Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira (CPF: 212.527.184-20), segundo o relatório do BNB (peça 6, p. 153), foi o beneficiário direto da operação fraudada BNB 4.238.0238000080-000. Além disso, também foi avalista das operações de crédito códigos 2.238.6600003601-001, 2.238.6600003601-002 e 2.238.6600006801-001, de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME que apresentam indícios robustos de fraude (peça 6, p. 151), o que atrai para si a responsabilidade pelos danos causados aos cofres do BNB.

Irregularidade 3: concessão de crédito mediante fraude da operação 4.238.0238000080-000, em 21/02/2017, na modalidade Crédito Pessoal em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, Sicad 10697323-3, valendo-se da função gerencial no Banco do Nordeste do Brasil S.A. para obter vantagem indevida para si e para terceiros.

45. No dia 21/02/2017 foi registrado em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira a operação de crédito código 4.238.0238000080- 000 (fls. 418 a 420v), contratada na modalidade Crédito Direto ao Consumidor (CDC) no valor de R\$ 80.000,00, efetivada pelo Sr. Alexandre Hissa, consoante informações da Central de orientação ao Cliente Interno (3121) registrada na demanda 2019-9722219 (fls. 444 e 444v). O desembolso da operação foi efetivado no dia 21/02/2017 a crédito da conta corrente 5050-6, de titularidade do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira (peça 6, p. 154).

46. Verificaram-se divergências significativas nas assinaturas que teriam sido apostas pelo Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira em diversos documentos arquivados no S557-GED. Para ilustrar citam-se os seguintes: (i) Registro Geral 1.863.160, expedido em 13/04/2015 (peça 6, p. 42); (ii) Proposta de Cadastro-Pessoa Física, datada de 14/09/2015 (peça 6, p. 44-47); (iii) Nota de Crédito Industrial 238.2016.727.5638, emitida em 10/05/2016, de titularidade da empresa José Souza de Santana Confeccões ME, na qual aquele cliente figura como avalista (peça 2, p. 67); e (iv) Protocolo de Autorização para Transações com Cartão de Cliente, que se refere ao procedimento de alteração de senha da conta corrente 5050-5, de titularidade daquele cliente, que foi realizado no dia 22/08/2016 (peça 6, p. 48).

47. Segundo o relatório do BNB nas irregularidades da Operação BNB 4.238.0238000080-000 - Ednaldo Ferreira de Oliveira atuaram os responsáveis declinados nos itens a seguir desta instrução.

a) Alexandre de Moraes Hissa - CPF: 034.199.574-67 - na condição de Gerente da Agência de Palmares-PE, valer-se da função gerencial no BNB para obter vantagem indevida para si e para terceiros, mediante a contratação da operação de crédito, código 4.238.0238000080-000, em 21/02/2017, na modalidade Sicad 10697323-3, crédito pessoal em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, Sicad 10697323-3, em conluio com agentes externos.

b) Jeferson Pereira de Oliveira ME - CNPJ: 08.600.382/0001-04 - recepcionou na conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco) parte dos recursos desembolsados das operações de crédito 4.238.0238000080-000, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa.

c) Jeferson Pereira de Oliveira - CPF: 047.567.004-38 - Titular da empresa Jeferson Pereira de Oliveira ME, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa.

48. O Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira (CPF: 212.527.184-20), segundo o relatório do BNB (peça 6, p. 153), foi o beneficiário direto da operação fraudada BNB 4.238.0238000080-000. Além disso, também foi avalista das operações de crédito códigos 2.238.6600003601-001, 2.238.6600003601-002 e 2.238.6600006801-001, de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confeccões ME que apresentam indícios robustos de fraude (peça 6, p. 151), o que atrai para si a responsabilidade pelos danos causados aos cofres do BNB.

49. No mais, em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

50. Dessa forma, os responsáveis Alexandre de Moraes Hissa, Jose Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira, Pedro de Andrade Carneiro, Ednaldo S de Melo e Ednaldo Ferreira de Oliveira devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

51. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

52. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

53. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

54. No caso em tela, as irregularidades consistentes nas concessões de crédito mediante fraude configuram violação não só às regras legais [normativos internos da Caixa mencionados item 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

55. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que os responsáveis Alexandre de Moraes Hissa, Jose Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira, Pedro de Andrade Carneiro, Ednaldo S de Melo e Ednaldo Ferreira de Oliveira não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instados a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

56. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.

57. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

58. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 106.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis os responsáveis Alexandre de Moraes Hissa, Jose Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira, Pedro de Andrade Carneiro, Ednaldo S de Melo e Ednaldo Ferreira de Oliveira, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Alexandre de Moraes Hissa, Jose Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira, Pedro de Andrade Carneiro, Ednaldo S de Melo e Ednaldo Ferreira de Oliveira, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A., nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débito relacionado ao responsável Alexandre de Moraes Hissa (CPF: 034.199.574-67) em solidariedade com Ednaldo S de Melo, Jeferson Pereira de Oliveira, Jose Souza de Santana e Ednaldo Ferreira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	145.391,92

Valor atualizado do débito (com juros) em 11/6/2024: R\$ 193.999,75.

Débito relacionado ao responsável Alexandre de Moraes Hissa (CPF: 034.199.574-67) em solidariedade com Jeferson Pereira de Oliveira, Jose Souza de Santana, Pedro de Andrade Carneiro e Ednaldo Ferreira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	245.827,62

Valor atualizado do débito (com juros) em 11/6/2024: R\$ 328.013,39.

Débito relacionado ao responsável Alexandre de Moraes Hissa (CPF: 034.199.574-67) em solidariedade com Jeferson Pereira de Oliveira e Ednaldo Ferreira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	56.141,43

Valor atualizado do débito (com juros) em 11/6/2024: R\$ 74.910,79.

c) aplicar individualmente aos responsáveis Alexandre de Moraes Hissa, Jose Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira, Pedro de Andrade Carneiro, Ednaldo S de Melo e Ednaldo Ferreira de Oliveira, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;;

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

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



falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; ;

f) informar à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco/PE, ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

g) informar à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco/PE 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 Ministério Público de Contas (MP/TCU), representado pelo subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin, concordou²⁶ com as conclusões e proposta de encaminhamento da unidade instrutiva.

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) em desfavor dos Srs. Alexandre de Moraes Hissa, José Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira e das empresas individuais Pedro de Andrade Carneiro e Ednaldo S. de Melo, relativa à ocorrência de irregularidades em operações de crédito contratadas mediante fraude nas agências do Banco do Nordeste 273-Santa Cruz do Capibaribe e 238-Palmares, no estado de Pernambuco.

2. Foram consignados os seguintes fundamentos para instauração da TCE, na matriz de responsabilização²⁷:

“Irregularidade 1

1. Promover a concessão crédito mediante fraude da operação código 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME. (...)

Irregularidade 2

Promover a concessão crédito mediante fraude da operação código 2.238.B600006801-001, de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME. (...)

Irregularidade 3

Valer-se da função gerencial no BNB para obter vantagem indevida para si e para terceiros, mediante a contratação da operação de crédito, código 4.238.0238000080-000, em 21/02/2017, na modalidade Crédito Pessoal em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, Sicad 10697323-3.”

3. Segundo o tomador de contas²⁸, os fatos apurados “indicam o desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, caracterizando a ocorrência de prejuízo ao erário”. Concluiu que o dano correspondia ao valor original de R\$ 447.360,97, e imputou a responsabilidade aos Srs. Alexandre de Moraes Hissa, gerente da agência no período de 25/2/2015 a 22/5/2019, José Souza de Santana e Jeferson Pereira de Oliveira, na condição de beneficiários, e Pedro de Andrade Carneiro e Ednaldo S. de Melo, na condição de empresas contratadas.

²⁶ Peça 164.

²⁷ Peça 58.

²⁸ Peça 59.



4. No âmbito desta Corte de Contas, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), inicialmente²⁹, concordou com a quantificação do dano e com a atribuição de responsabilidades feitas pelo tomador de contas, promovendo a citação dos responsáveis³⁰.
5. Posteriormente, propôs³¹ incluir como responsável em todas as irregularidades o Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, conforme exame a seguir transcrito:

“30. Verifica-se que Ednaldo Ferreira de Oliveira consta como responsável no TC 009.592/2022-9 (v. quadro do item 24, retro) instaurado pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. em razão de irregularidades praticadas pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, em conluio com agentes externos, concessão de operações de crédito contratadas mediante fraude. Naquela TCE constam os mesmos responsáveis arrolados neste processo.

31. No entanto, de acordo com o que se depreende do relatório de TCE (peça 59, p. 4, 6-8 e 14), nesta TCE o BNB incluiu na matriz de responsabilização apenas Alexandre de Moraes Hissa, José Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira, Pedro de Andrade Carneiro e Ednaldo S. de Melo (peça 58), no que foi acompanhado na instrução inicial (peça 16).

(...)

34. Realmente, numa análise mais aprofundada, revisitando documentos constantes dos autos, verifica-se que o Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira (CPF: 212.527.184-20), também deve constar do rol de responsáveis nesta TCE. Realmente, segundo o relatório do BNB (peça 6, p. 153), ele foi o beneficiário direto da operação fraudada BNB 4.238.0238000080-000. Além disso, também foi avalista das operações de crédito códigos 2.238.6600003601-001, 2.238.6600003601-002 e 2.238.6600006801-001, de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME que apresentam indícios robustos de fraude (peça 6, p. 151), o que atrai para si a responsabilidade pelos danos causados aos cofres do BNB.”

6. Assim, foram renovadas as citações dos responsáveis, incluindo a do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, nos termos seguintes:

“8.1. Irregularidade 1: concessão de crédito mediante fraude das operações 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME. (...)

8.2. Débito relacionado aos responsáveis Ednaldo Ferreira de Oliveira, Jose Souza de Santana, Ednaldo S de Melo, Alexandre de Moraes Hissa e Jeferson Pereira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	145.391,92

8.2.1. Cofre credor: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

8.2.2. Responsável: Ednaldo Ferreira de Oliveira.

8.2.2.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, na condição de avalista das operações de crédito 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) contratadas mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

8.2.3. Responsável: Ednaldo S de Melo.

8.2.3.1. Conduta: emitir os Danfes 000.000.243, 000.000.244, 000.000.245 e 000.000.246, com indício de inidoneidade, para fins de comprovação financeira em operação com fraudada, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

8.2.4. Responsável: Jose Souza de Santana.

²⁹ Peça 70

³⁰ Peça 70.

³¹ Peça 107.

8.2.4.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, titular da empresa José Souza de Santana Confecções ME, responsável pelas operações de crédito 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE) contratadas mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

8.2.5. Responsável: Alexandre de Moraes Hissa.

8.2.5.1. Conduta: promover a concessão de crédito mediante fraude das operações 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE), na condição de Gerente da Agência de Palmares-PE, em conluio com cliente e agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

8.2.6. Responsável: Jeferson Pereira de Oliveira.

8.2.6.1. Conduta: recepcionar na conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco) parte dos recursos desembolsados das operações de crédito 2.238.B600003601-001 (Recin) e 2.238.B600003601-002 (FNE); encaminhar documentação fraudada ao BNB em nome da empresa José Souza de Santana Confecções ME e do Sr. José de Souza Santana, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.

(...)

9.1. Irregularidade 2: concessão de crédito mediante fraude da operação 2.238.B600006801-001, de responsabilidade da empresa José Souza de Santana Confecções ME.

9.2. Débito relacionado aos responsáveis Ednaldo Ferreira de Oliveira, Jose Souza de Santana, Alexandre de Moraes Hissa, Pedro de Andrade Carneiro e Jeferson Pereira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	245.827,62

9.2.1. Cofre credor: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9.2.2. Responsável: Pedro de Andrade Carneiro.

9.2.2.1. Conduta: emitir o Danfe 000.000.257 com indício de inidoneidade, para fins de comprovação financeira em operação de concessão de crédito fraudada, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

9.2.3. Responsável: Ednaldo Ferreira de Oliveira.

9.2.3.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, na condição de avalista na operação de concessão de crédito 2.238.B600006801-001 contratada mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

9.2.4. Responsável: Jose Souza de Santana.

9.2.4.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, beneficiando-se da operação de concessão de crédito 2.238.B600006801-001 contratada mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

9.2.5. Responsável: Alexandre de Moraes Hissa.

9.2.5.1. Conduta: promover a concessão crédito mediante fraude da operação 2.238.B600006801-001, na condição de Gerente da Agência de Palmares-PE, em conluio com cliente e agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

9.2.6. Responsável: Jeferson Pereira de Oliveira.

9.2.6.1. Conduta: recepcionar na conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco) parte dos recursos desembolsados da operação de crédito 2.238.6600006801-001; encaminhar documentação fraudada ao BNB em nome da empresa José Souza de Santana Confecções ME e

do Sr. José de Souza Santana, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

10.1. Irregularidade 3: concessão de crédito mediante fraude da operação 4.238.0238000080-000, em 21/02/2017, na modalidade Crédito Pessoal em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, Sicad 10697323-3, valendo-se da função gerencial no Banco do Nordeste do Brasil S.A. para obter vantagem indevida para si e para terceiros.

(...)

10.2. Débito relacionado aos responsáveis Ednaldo Ferreira de Oliveira, Alexandre de Moraes Hissa e Jeferson Pereira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	56.141,43

10.2.1. Cofre credor: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

10.2.2. Responsável: Ednaldo Ferreira de Oliveira.

10.2.2.1. Conduta: participar em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa e outros agentes externos, beneficiando-se da operação de concessão de crédito 4.238.0238000080-000 contratada mediante fraude, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (...)

10.2.3. Responsável: Alexandre de Moraes Hissa.

10.2.3.1. Conduta: promover a contratação da operação de crédito 4.238.0238000080-000, em 21/02/2017, na modalidade Sicad 10697323-3, crédito pessoal em nome do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira, mediante fraude, em conluio com agentes externos, conforme Sindicância 2019279, valendo-se da função gerencial no Banco do Nordeste do Brasil S.A. para obter vantagem indevida para si e para terceiros. (...)

10.2.4. Responsável: Jeferson Pereira de Oliveira.

10.2.4.1. Conduta: recepcionar na conta corrente 1429-6 (Banco Itaú Unibanco) parte dos recursos desembolsados das operações de crédito 4.238.0238000080-000, agindo em conluio com o Sr. Alexandre de Moraes Hissa, conforme Sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.”

7. Regularmente notificados, os responsáveis não se manifestaram.

8. A AudTCE, em instrução final³², integralmente transcrita no relatório precedente, analisou a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória à luz da Resolução 344/2022 e concluiu que não ocorreram.

9. Quanto ao mérito, ante a ausência de manifestação dos responsáveis, destacando que os “argumentos apresentados na fase interna (peça 55) não elidem as irregularidades apontadas” e que não há elementos que favoreçam os responsáveis nesta fase processual, a unidade instrutiva propôs considerar os responsáveis revéis e julgar suas contas irregulares, com condenação em débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

10. O Ministério Público de Contas, representado pelo subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin, concordou com a proposta de encaminhamento da unidade instrutiva³³.

II

11. Acolho as análises e as conclusões realizadas pela AudTCE, com as quais concordou o MP/TCU, sem prejuízo de complementar o exame com as considerações seguintes.

12. Quanto à prescrição, em conformidade com as análises precedentes, considerando o termo inicial de contagem do prazo de prescrição como 17/6/2019³⁴, data de conhecimento da

³² Peça 161.

³³ Peça 164.

irregularidade³⁵, e a relação dos eventos interruptivos evidenciados pela AudTCE, observa-se que o processo teve andamento regular tanto na fase interna quanto na externa, sem que se tenha configurado a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória.

13. A fraude praticada pelo ex-empregado Alexandre de Moraes Hissa, enquanto gestor principal de agência no BNB, em conluio com o Sr. Jeferson Pereira de Oliveira e demais agentes, envolveu um conjunto de ações irregulares destinadas à concretização de financiamento de operações de créditos simuladas, conforme constatações da sindicância 2019279 do Banco do Nordeste do Brasil S.A.³⁶.
14. Segundo o relatório da sindicância³⁷, o Sr. Alexandre Hissa viabilizava a contratação das operações de crédito, realizando ele mesmo, na maioria das vezes, os seguintes procedimentos: “(i) suposta visita gerencial ao empreendimento que seria beneficiado com o crédito, conforme registros do S970 - Informações Gerenciais de Operações de Crédito (Infoger); (ii) instrução da proposta de crédito no 5035 - Sistema Integrado de Crédito (Sinc); (iii) participação no colegiado que aprovava o crédito; (iv) desembolso da operação de crédito; e (v) após o desembolso, transferia a maior parte do recurso para a conta corrente da empresa Jeferson Pereira de Oliveira ME (Sicad 10427809-8)¹, empresa individual registrada em nome do Sr. Jeferson Pereira de Oliveira (Sicad 10435912-0)”.
15. Consta nos autos a documentação mencionada no relatório, conforme replicado nos itens 41-48 da instrução de peça 161, que comprova as irregularidades cometidas pelo ex-gerente do BNB, Sr. Alexandre de Moraes Hissa, que, em conluio com os demais responsáveis (beneficiários dos financiamentos ou fornecedores da documentação irregular), realizou operações de crédito com inobservância aos preceitos normativos vigentes, valendo-se de documentos e/ou informações inidôneos, com vistas à obtenção de vantagem financeira indevida, em benefício próprio e de terceiros.
16. A quantificação dos danos, de acordo com relatório de medidas administrativas do BNB³⁸, é referente ao valor original repassado em cada operação financeira, descontado dos valores liquidados.
17. Após a notificação dos responsáveis na fase interna, apenas o Sr. Alexandre de Moraes Hissa se manifestou. Entretanto, como destacado no relatório do tomador, o responsável “não apresentou qualquer fato ou evidência que possibilitasse o afastamento das acusações que pesam em seu desfavor, ao contrário, restringiu-se em requerer, pura e simplesmente, a anulação e o arquivamento da notificação que lhe fora encaminhada”³⁹.
18. Uma vez que os responsáveis não se manifestaram nos autos, devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
19. Assiste razão à unidade instrutiva quanto à inclusão do Sr. Ednaldo Ferreira de Oliveira como responsável e a conclusão de que restaram comprovadas as irregularidades “consistentes nas concessões de crédito mediante fraude configuram violação não só às regras legais (...), mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]”.

³⁴ Peça 6, p. 92.

³⁵ Peça 33, p. 5.

³⁶ Peças 2 a 6.

³⁷ Peça 6, p. 92.

³⁸ Relatório de medidas administrativas 2020079 (peça 37, p. 7-10).

³⁹ Peça 59, p. 12.



20. Uma vez que não há elementos que afastem a imputação de responsabilidade no processo, impõe-se condená-los ao recolhimento do dano apurado, acrescido de atualização monetária e juros, bem como a aplicação da multa prevista do art. 57 da Lei 8.443/1992.
21. Dada a gravidade das infrações cometidas, o ex-gerente do BNB Sr. Alexandre de Moraes Hissa deveria ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992. Entretanto, considerando que a limitação temporal para acumulação de sanções de inabilitação é de oito anos no total⁴⁰ e que essa penalidade já foi imputada ao responsável por esse mesmo período, por meio do acórdão 2348/2024-Plenário, pode deixar de ser aplicada neste processo.

Diante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 535/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.943/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).
 - 3.2. Responsáveis: Alexandre de Moraes Hissa (034.199.574-67); Ednaldo Ferreira de Oliveira (212.527.184-20); Ednaldo S. de Melo (21.630.467/0001-95); Jeferson Pereira de Oliveira (047.567.004-38); José Souza de Santana (022.467.744-62); Pedro de Andrade Carneiro (25.279.594/0001-42).
4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), relativa a irregularidades praticadas no âmbito das agências 273-Santa Cruz do Capibaribe e 238-Palmares, no Estado de Pernambuco.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar revéis os Srs. Alexandre de Moraes Hissa, José Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira e Ednaldo Ferreira de Oliveira e as empresas individuais Ednaldo S. de Melo e Pedro de Andrade Carneiro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com base no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

⁴⁰ Enunciado de jurisprudência desta Corte: “Aplicam-se as regras de limitação temporal para cumulação de sanções de declaração de inidoneidade, definidas no Acórdão 348/2016 Plenário, às sanções de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal impostas ao mesmo responsável, limitando-as, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, ao total de oito anos, a serem cumpridas sucessivamente” (acórdão 714/2016-Plenário).

9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. Alexandre de Moraes Hissa, José Souza de Santana, Jeferson Pereira de Oliveira e Ednaldo Ferreira de Oliveira e das empresas Pedro de Andrade Carneiro e Ednaldo S. de Melo, com base nos arts. 1º, I, 16, III, “d”, 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até as datas dos seus efetivos recolhimentos, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Banco do Nordeste do Brasil S.A., nos termos do art. 23, III, “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, III, “a”, do RI/TCU:

Débito relacionado ao responsável Alexandre de Moraes Hissa em solidariedade com Ednaldo S de Melo, Jeferson Pereira de Oliveira, José Souza de Santana e Ednaldo Ferreira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	145.391,92

Débito relacionado ao responsável Alexandre de Moraes Hissa em solidariedade com Jeferson Pereira de Oliveira, José Souza de Santana, Pedro de Andrade Carneiro e Ednaldo Ferreira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	245.827,62

Débito relacionado ao responsável Alexandre de Moraes Hissa (CPF: 034.199.574-67) em solidariedade com Jeferson Pereira de Oliveira e Ednaldo Ferreira de Oliveira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2021	56.141,43

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo as multas previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir listados, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa (R\$)
Alexandre de Moraes Hissa	120.000,00
Jeferson Pereira de Oliveira	120.000,00
Ednaldo Ferreira de Oliveira	90.000,00
Jose Souza de Santana	75.000,00
Ednaldo S de Melo	20.000,00
Pedro de Andrade Carneiro	30.000,00

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.5. autorizar, desde logo, se requerido, com base no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar dos recebimentos das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal, os recolhimentos da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que comprovem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do pagamento de



qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do RI/TCU;

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

9.7. enviar cópia desta deliberação ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. e aos responsáveis;

9.8. informar aos interessados que esta deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0535-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 045.607/2021-4.

Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Responsáveis: Alexandre de Moraes Hissa (034.199.574-67); Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda. (07.000.251/0001-15); S.M. Estivas Ltda. (06.555.302/0001-02); Sandro Alves de Moura (506.772.684-91); Sandro Alves de Moura Júnior (075.507.174-35); Sandro Alves de Moura Júnior Eireli (70.226.261/0001-00); Sandro Moura de Alves Serviços Eireli (28.951.867/0001-41); Sílvio Alves de Moura (020.875.854-23).

Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).

Representação legal: Rozângela Wanderley Gomes de Melo (OAB/PE 15.835), Júlio César Melo Monteiro da Rocha (OAB/PE 25.804) e outros, representando Jefferson William da Silva Moura, S.M. Estivas Ltda., Sandro Alves de Moura Júnior, Sandro Alves de Moura e Sílvio Alves de Moura; Valkíria Bizerra de Franca Silva (OAB/PE 30.539), representando Sandro Moura de Alves Serviços Eireli; Valkíria Bizerra de Franca Silva (OAB/PE 30.539) e Francisco Monteiro da Rocha (OAB/PE 03.808), representando Sandro Alves de Moura Júnior

Eireli e Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES E OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS ALEGADOS. REJEIÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Em apreciação, embargos de declaração opostos por Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda., Sandro Alves de Moura Júnior, Sílvio Alves de Moura, Sandro Alves de Moura Júnior Eireli, Sandro Moura de Alves Serviços Eireli, Sandro Alves de Moura e S.M. Estivas Ltda. contra o acórdão 2348/2024-Plenário.

2. Transcrevo excerto da peça⁴¹ com as alegações apresentadas pelos defendentes:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Para que essa E. Corte de Contas esclareça os pontos omissos e obscuros adiante apontados e constantes do r. Julgado, oportunizando assim à Embargante o melhor esclarecimento dos fatos e fundamentos jurídicos da decisão, bem assim a defesa de seus direitos frente ao Acórdão que acoimou de ilegal o ato de concessão da sua pensão, a qual encontra-se calcada na aposentadoria conferida ao Instituidor, ainda no ano de 1992, portanto há mais de 32 anos, com base nos fundamentos a seguir expostos.

I – DOS PRESSUPOSTOS EXTRÍNSECOS

I – TEMPESTIVIDADE

A presente manifestação é tempestiva, interposto dentro do decêndio legal, uma vez que a Embargante recebera, neste último dia 07/10/2024. Os documentos contendo cópia do Acórdão e ofícios informados, objeto do SEDEX- CORREIOS nº OV 79675867-2 BR, tendo o dia 08/10/2024 o dia a quo da contagem do prazo recursal.

Portanto, à vista do acima exposto, não havendo dúvidas quanto às datas, REVELA-SE, EM ABSOLUTO, TEMPESTIVO o presente recurso.

II. DA NECESSIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO.

Ilmos. Julgadores, como se sabe, e conforme reza perfeitamente o texto do ofício recebido, encaminhado por essa Corte de Contas à FUFMT, bem como no Acórdão proferido, o cumprimento efetivo das determinações constantes dos referidos documentos devem observar, efetivamente, o direito ao contraditório e à ampla defesa, bem assim o efeito suspensivo inerente ao eventual recurso interposto, nos termos do que dispõe o Regimento Interno do TCU, especialmente o contido no artigo 287, § 3º, verbis:

§ 3º Os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos previstos neste Regimento, aplicando-se, entretanto, o disposto no § 1º do art. 285.

Ocorre que, inadvertidamente, a FUFMT, em casos semelhantes, não vem respeitando a legislação aplicável à espécie, ou seja, vem cumprindo as determinações neles contidas, antes mesmo de conhecer os efeitos suspensivos inerentes aos eventuais recursos administrativos interpostos, previstos em lei, bem assim no próprio Regimento Interno desse C. Tribunal, cuja aplicação é imediata, sem a necessidade de despacho nesse sentido.

Assim, nobre Relator e Ilustríssimos pares, a Embargante roga, pela URGÊNCIA QUE O CASO REQUER SEJA OFICIADO À FUFMT, através da sua SGP, diretamente ao Coordenador de Pessoal, ou quem sua vez fizer, COMUNICANDO O EFEITO SUSPENSIVO

⁴¹ Peça 228.



inerente ao recurso interposto, pela Embargante, não só em razão do cumprimento da legislação, mas até mesmo em razão de dignidade do servidor aposentado, o qual conta com idade avançada, ou seja, com 88 anos, necessitando de seus proventos de aposentadoria para sobrevivência.

Desse modo, a Embargante desde logo REQUER A ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO PRESENTE RECURSO, sendo o mesmo comunicado, de imediato, à SGP-FUFMT, para que a Embargante possa receber, nor- malmente seus proventos de pensão, até o efetivo julgamento final, observando que em não sendo realizado, a Embargante corre o sério risco de ter seus proventos reduzidos, de forma imediata.

III – DO MERITO – OMISSÃO E OBSCURIDADE

A) PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA.

Ilmo., Relator, Ilustres Pares, conforme consta do acórdão número 6554/2024, proferido por essa Corte, a Embargante teve o registro do ato de sua pensão negado e considerada ilegal, em razão da necessidade de exclusão de par- cela remuneratória DO INSTITUIDOR, cuja aposentadoria ocorrera há mais de 32 anos, conforme atesta a ficha/histórico funcional, anexo ao presente.

Pois bem Exas., em que pese o conteúdo decidido, é mister esclarecer que, efetivamente, a pensão concedida à Embargante fora no ano de 2019, mas em verdade, a base de cálculo da pensão, trata-se de aposentadoria do Instituidor, a qual fora concedida ainda no ano de 1992, conforme consta do histórico funcional do Instituidor, cuja transcrição se faz, abaixo:

 Universidade Federal de Mato Grosso Pró-Reitoria Administrativa Secretaria de Gestão de Pessoas Coordenação de Administração de Pessoal	
HISTÓRICO FUNCIONAL	
Servidor BENEDITO PEDRO DORILEO	Matrícula Siape 416985
DATA 01/10/1968	OCORRÊNCIA 01 de outubro de 1968. Foi admitido como professor do Instituto de Ciências e Letras de Cuiabá, no Departamento de Letras e Artes, conforme resolução nº 54/68, do Conselho Administrativo, para a disciplina Português I e II, a partir de 1º de junho de 1968.
24/08/1992 Portaria GR nº 1.011/1992, de 24/08/1992. Foi concedido aposentadoria, com fundamento na alínea "b", inciso III, Artigo 40, da Constituição da República Federal do Brasil, combinado com a alínea "b", inciso III, Artigo 186, e com a alínea "b", inciso III, Artigo 186, e com o Artigo 193, ambos da Lei nº 8.112, de 11/12/1990, ao servidor docente, ocupante do cargo de Professor Titular, Graduado, regime de trabalho de 20 (vinte) horas semanais, do quadro efetivo desta Universidade, com proventos integrais da remuneração do cargo em comissão, correspondente ao código FG-01, acrescidos da vantagem de 25% (vinte por cento) anuênios, conforme Processo nº 23108.006200/1992-6. Declarar vago o respectivo cargo. Os efeitos desta portaria contam-se a partir da data da sua publicação no DOU em 02/09/1992.	
02/01/1997 Liminar concedida no Mandato de Segurança, nº 96.2958-5. pelo M. M. Juiz Federal da 1ª	

Portanto, conforme pode ser visto, a base de cálculo da pensão da Embargante encontra respaldo em valores e rubricas consolidadas na aposentadoria, concedida ao Instituidor ainda no ano de 1992, cuja atuação dessa E. Corte de Contas não considerou para a análise do ato concessivo e julgamento da pensão por morte concedida, especialmente à luz da jurisprudência consolidada desse E. TCU, na conformidade do julgamento do TEMA 445-STF, objeto do Leading case RE 636553.

Assim, estando a pensão civil lastreado no ato concessivo de aposentadoria, a qual fora concedida há mais de 32 anos, a análise do ato concessivo de pensão, não poderá, data venia, trazer à baila discussão acerca da composição das verbas e rubricas que compõem a remuneração pros proventos de aposentadoria do Instituidor, sob pena de se revolver, em verdade, os atos de concessão da aposentadoria, o que estaria, inevitavelmente atingidos não só pela prescrição, assim como pela decadência em se rever tais atos.



2) DO TRANSITO EM JULGADO DA DECISÃO QUE RECONHECEU, EM SEDE MERITÓRIA, O PAGAMENTO DA VERBA SALARIAL DECORRENTE DA INCOPORAÇÃO DA GADF.

Outrossim Exas., não de forma diferente, o v. Acórdão proferido por essa C. 1ª Câmara, também não trouxe para o bojo da discussão, o fato de que a rubrica relativa à GADF, de titularidade do Instituidor Benedito Pedro Dorileo, incorporada aos seus vencimentos, antes da aposentadoria, além de estar também sujeita aos atos de revisão da aposentadoria do Instituidor, também já foi objeto de ação judicial, feito número 96.2958-5, em decisão liminar proferida pelo Exmo. Juízo da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de MT, cuja observação, consta também dos assentos funcionais do Instituidor, acima transcrito.

Inobstante constar dos registros funcionais, consta também que referida rubrica salarial, fora objeto de estudo e manifestação da Procuradoria Federal, nos autos do processo judicial, MANDADO DE SEGURANÇA número 1013402-98.2021.4.01.3600, DA 2ª Vara Federal da SJMT, onde no parecer de força executória nº 00021/2019/PROT/PFMT/AGU, o Ilmo. Procurador Federal, ao analisar os autos do processo número 0002959-82.1996.4.01.3600 (o qual tratou da incorporação da GADF nos proventos de aposentadoria do Instituidor), assim



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL NO ESTADO DO MATO GROSSO
PROTOCOLO

PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA n. 00021/2019/PROT/PFMT/PGF/AGU

PROCESSO JUDICIAL: 0002959-82.1996.4.01.3600

NUP: 00473.022588/2019-12 (REF. 0002959-82.1996.4.01.3600)

INTERESSADOS: ROMULO CARVALHO NETTO E OUTROS

ASSUNTOS: GRATIFICAÇÕES DE ATIVIDADE

Trata-se ação movida por servidores da UFMT em que pretendiam a incorporação da GADF aos seus proventos. Tal gratificação fora excluída, sob a orientação do ofício circular nº 20 do SRH/MARE.

A sentença proferida em primeiro grau deferiu o pedido autoral, para que a Universidade mantivesse o pagamento da GADF incorporada aos proventos de aposentadoria e vencimentos dos impetrantes.

As partes do processo são:

Fernando Augusto Alves Pace
Julio de Lamonica Freire
Maria de Lourdes Bandeira de Lamonica Freire
Romulo Carvalho Netto
Benedito Pedro Dorileo
Joao Wanderley Vilela Garcia
Marco Antonio Araujo Pinto,

Interposto o recurso perante o TRF1, a sentença foi parcialmente reformada para manter a gratificação, apenas em relação aos servidores BENEDITO PEDRO DORILEO e ROMULO CARVALHO NETTO.

“Acolho o mencionado parecer, para que seja extinto o feito sem exame do mérito em relação a Célio; João Wanderley, Marco Antônio e Marina e Denegada a segurança aos demais, à exceção de benedito e Rômulo, em relação a quem deve ser concedida à ordem”.

Interposto recurso pelos servidores, ele foi julgado interpestivo.

Ante o exposto, tendo como base o processo em análise, somente deve ser paga a gratificação aos servidores BENEDITO PEDRO DORILEO e ROMULO CARVALHO NETTO, devendo ser cessado o pagamento em relação aos demais, exceto se mantido por outro motivo/processo.

manifestou:

Dessa maneira, entende a Embargante que a rubrica que, em tempos passados já compôs os proventos do Instituidor, em decorrência da incorporação aos proventos de aposentaria, que há mais de 32 anos fora concedida e ainda ratificada por decisão judicial de mérito, já transitada

em julgado, conforme reconhecido pela própria PF de MT, não poderia ser simplesmente excluída, sob qualquer pretexto, da pensão da Embargante, pois em verdade tais valores não foram consolidados pelo pagamento da pensão, mas sim em razão da legalidade dos proventos de aposentadoria do Instituidor, cuja análise já não mais se revela possível, uma vez atingidos pela prescrição e decadência, além de acobertada pelo manto da coisa julgada, corolários do princípio inafastável da segurança jurídica.

Assim, Nobres Julgadores, entende a Requerente/Embargante, que o r. Acórdão 6554/2024 encontra-se omissa nesse particular, em não promover o esclarecimento expresso acerca da prescrição e decadência, além da informação constante em seus registros funcionais, acerca do pagamento da rubrica relativa à GADF, com liminar deferida desde o ano de 1996, e decisão judicial de mérito, cujas informações processuais constam dos assentos funcionais da pensionista Embargante e de seu Instituidor, conforme declinado.

Desse modo, data vênia, a Embargante entende que o Acórdão fora omissa e obscuro quanto à alegada ausência de manifestação às questões prejudiciais à análise do ato de concessão da pensão, de vez que esta resume-se em apenas e tão somente considerar para o cálculo dos proventos, os valores base da aposentadoria concedida ao Instituidor, cujo ato já remonta há mais de 32 anos.

Vale ressaltar que os presentes embargos de declaração visam esclarecer e suprir as apontadas omissões, oportunizando à Embargante, o pleno exercício do contraditório e do direito à ampla defesa, cujo esclarecimento e julgamento, oportunamente será objeto do recurso próprio, previsto em lei.

Desta feita, espera e confia a Embargante seja o recurso aqui aviado, recebido, processado e PROVIDO, para que essa Corte de Contas realize, primeiramente, o COMUNICADO À FUFMT DE EFEITO SUSPENSIVO, como requerido no item ab initio, especialmente em razão das necessidades pessoais, consolidação do recebimentos dos valores, há tempos, aliadas à sua avançada idade, e ao final, SEJA O RECURSO PROVIDO, para sanar as omissões e obscuridades acima apontadas, nos exatos termos da fundamentação apresentada.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Em exame, embargos de declaração opostos por Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda., Sandro Alves de Moura Júnior, Sílvio Alves de Moura, Sandro Alves de Moura Júnior Eireli, Sandro Moura de Alves Serviços Eireli, Sandro Alves de Moura e S.M. Estivas Ltda., contra o acórdão 2348/2024-Plenário⁴², por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas dos referidos responsáveis, condenou-os ao pagamento de débito e aplicou-lhes multa.

2. 19.969A decisão objeto dos presentes embargos foi proferida em processo de tomada de contas especial instaurada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A., em razão de dano decorrente da concessão de operações de crédito fraudulentas com liberação dos recursos financeiros correspondentes.
3. Os embargantes apontaram, em síntese, a existência dos seguintes vícios no acórdão 2348/2024-Plenário:

a. omissão quanto às alegações de defesa dos responsáveis contrariamente à desconsideração da personalidade jurídica das empresas incluídas no polo passivo deste

⁴² Peça 228.



processo;

b. omissão quanto à inobservância do princípio que proíbe que uma pessoa seja processada, julgada e condenada mais de uma vez pela mesma conduta⁴³, em face da pretensão deste Tribunal em responsabilizar os embargantes por condutas que já estão em apuração no âmbito judicial, tanto na esfera cível quanto penal;

c. omissão quanto ao abatimento dos valores já devolvidos em decorrência de bloqueio de contas bancárias e da apreensão de bens;

d. obscuridade na aplicação da multa ao responsável Sandro Alves de Moura Júnior, uma vez que inexistiria fundamentação para sua apenação.

4. Os embargantes requereram o conhecimento e o provimento dos embargos, com o consequente arquivamento da tomada de contas especial.
5. As alegações aduzidas nos embargos declaratórios foram integralmente reproduzidas no relatório que antecede esta proposta de deliberação.

II

6. Preliminarmente, conheço dos presentes embargos, nos termos dos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992, por considerar preenchidos os requisitos atinentes à espécie recursal.
7. Segundo o art. 34 da Lei 8.443/1992, “cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida”.
8. Vicente Greco Filho assim define esses vícios da deliberação⁴⁴:

“- obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.

- contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

- omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada”.

9. Os embargos de declaração não se prestam, em regra, para rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que levaram à prolação do acórdão recorrido.
10. Especificamente sobre a omissão, os embargos visam à solução de eventual lacuna na decisão, caracterizada por situação em que o relator ou o Tribunal deveriam ter decidido determinada questão e não o fizeram. Logo, não configura omissão, deixar de referir questão que deveria ser respondida em decorrência do mero entendimento ou opinião do embargante.
11. Destaco, nesse sentido, o seguinte excerto de deliberação do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

⁴³ Princípio do *non bis in idem*.

⁴⁴ FILHO, Vicente Greco. *Direito Processual Civil Brasileiro*, 11ª ed., vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 259-260.



“(...) objetivam expungir da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida.”⁴⁵

12. Tendo em vista a observação supramencionada, verifico que não existem as omissões alegadas.
13. No que concerne à desconconsideração da personalidade jurídica das empresas, há que se ressaltar que a questão foi devidamente examinada nas instruções da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)⁴⁶ e nos pareceres do Ministério Público de Contas (MP/TCU)⁴⁷, por mim acolhidos⁴⁸, tendo este Tribunal atuado em conformidade com suas competências e autorizado a referida desconconsideração por meio do acórdão 6976/2023-1ª Câmara.
14. A alegação de omissão sobre a apreciação dos mesmos fatos pelo Poder Judiciário também não merece prosperar, uma vez que vigora no país o princípio da independência das instâncias e que a questão foi devidamente analisada nos autos⁴⁹. Da mesma forma, a questão do abatimento dos valores já ressarcidos foi examinada pela unidade instrutiva e pelo MP/TCU, tendo sido consignado, nos respectivos pareceres, que eventuais débitos e créditos reconhecidos em outras instâncias serão objeto de compensação na fase de execução do acórdão ora embargado.
15. Quanto à multa, igualmente, não procede a alegação de omissão. Foi aplicada em razão das irregularidades comprovadas e nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.
16. Considerando, portanto, que os embargantes não demonstraram a existência de vícios a serem sanados, tão somente a intenção de rediscutir o mérito do processo por meio da via transversal dos embargos, impõe-se que o acórdão 2348/2024-Plenário seja mantido em seus exatos termos.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 536/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.607/2021-4.

⁴⁵ STJ, EDcl REsp 351490, DJ 23/09/2002.

⁴⁶ Peças 78 a 80 e peças 191 a 193.

⁴⁷ Peças 82 e 194.

⁴⁸ Despacho de peça 81 e proposta de deliberação condutora do acórdão embargado (peça 196).

⁴⁹ Instrução final (peça 191) e parecer do MP/TCU (peça 196), acolhidos pelo relator (peça 196).



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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Banco do Nordeste do Brasil S.A. (07.237.373/0001-20).

3.2. Responsáveis: Alexandre de Moraes Hissa (034.199.574-67); Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda. (07.000.251/0001-15); S.M. Estivas Ltda. (06.555.302/0001-02); Sandro Alves de Moura (506.772.684-91); Sandro Alves de Moura Júnior (075.507.174-35); Sandro Alves de Moura Júnior Eireli (70.226.261/0001-00); Sandro Moura de Alves Serviços Eireli (28.951.867/0001-41); Sílvio Alves de Moura (020.875.854-23).

3.3. Recorrentes: Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda. (07.000.251/0001-15); Sandro Alves de Moura Júnior (075.507.174-35); Sílvio Alves de Moura (020.875.854-23); Sandro Alves de Moura Júnior Eireli (70.226.261/0001-00); Sandro Moura de Alves Serviços Eireli (28.951.867/0001-41); Sandro Alves de Moura (506.772.684-91); S.M. Estivas Ltda. (06.555.302/0001-02).

4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

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

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

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

8. Representação legal: Rozângela Wanderley Gomes de Melo (OAB/PE 15.835), Júlio César Melo Monteiro da Rocha (OAB/PE 25.804) e outros, representando Jefferson William da Silva Moura, S.M. Estivas Ltda., Sandro Alves de Moura Júnior, Sandro Alves de Moura e Sílvio Alves de Moura; Valkíria Bizerra de Franca Silva (OAB/PE 30.539), representando Sandro Moura de Alves Serviços Eireli; Valkíria Bizerra de Franca Silva (OAB/PE 30.539) e Francisco Monteiro da Rocha (OAB/PE 03.808), representando Sandro Alves de Moura Júnior Eireli e Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os embargos de declaração opostos por Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda., Sandro Alves de Moura Júnior, Sílvio Alves de Moura, Sandro Alves de Moura Júnior Eireli, Sandro Moura de Alves Serviços Eireli, Sandro Alves de Moura e S.M. Estivas Ltda. contra o acórdão 2348/2024-Plenário:

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RI/TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Atacabem Distribuidora, Importação e Exportação Ltda., Sandro Alves de Moura Júnior, Sílvio Alves de Moura, Sandro Alves de Moura Júnior Eireli, Sandro Moura de Alves Serviços Eireli, Sandro Alves de Moura e S.M. Estivas Ltda., para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. manter inalterado o acórdão 2348/2024-Plenário;

9.3. dar ciência desta deliberação aos embargantes, na pessoa de seus representantes legais;

9.4. informar aos interessados que o a presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0536-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler,



Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 040.039/2023-4

Natureza(s): Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Responsável: não há.

Interessado: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SEGURANÇA CIBERNÉTICA E DA INFORMAÇÃO. PROTEGE-TI 2023. GESTÃO DE CÓPIAS DE SEGURANÇA (BACKUP). SIGILO. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, extrato da instrução de mérito (peça 108) de autoria da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), com as supressões e os demais ajustes necessários à preservação do sigilo de informações sensíveis, que poderiam colocar em risco a segurança do órgão auditado:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de relatório de auditoria operacional, com o objetivo de promover melhorias no processo de Gestão de Cópias de Segurança (Backup) do ente auditado por meio da avaliação dos controles administrativos e técnicos existentes em relação às boas práticas.

[omissis]

4. O objeto dessa fiscalização é o processo de gestão de cópias de segurança (backup). A gestão de cópia de segurança refere-se ao processo de criar cópias de segurança de dados essenciais para que possam ser restaurados em caso de perda de dados, falha de sistema ou ataque cibernético. No contexto de um incidente de ransomware, onde códigos maliciosos tornam ilegíveis (criptografados) os dados de uma organização exigindo pagamento para a sua recuperação, as cópias de segurança são fundamentais para a resiliência e a continuidade das operações de negócios. Eles permitem que a organização restaure os dados afetados a partir de um ponto anterior ao ataque, minimizando a perda de dados críticos e impacto operacional, além de perdas financeiras.

5. Esteve no escopo desta fiscalização avaliar:

- 5.1. Os normativos relacionados à gestão de cópias de segurança, em especial, a política de backup ou norma equivalente;
- 5.2. Os procedimentos técnicos realizados durante a geração e restauração de backups;
- 5.3. A realização de testes de restauração;
- 5.4. A segurança física e lógica do ambiente de backup;
- 5.5. Os recursos disponíveis (infraestrutura, pessoal, capacitação e processos) para gestão de cópias de segurança;

6. Tudo o que não foi declarado no escopo está fora do escopo desta fiscalização, em especial:

- 6.1. Atestar que a organização conseguiria recuperar dados no tempo e com perdas aceitáveis para as áreas de negócio e clientes em caso de eventuais incidentes de segurança;
- 6.2. Avaliar a recuperação de dados em eventuais incidentes de segurança passados;
- 6.3. Avaliar a gestão de cópia de segurança das seções judiciárias;
- 6.4. Avaliar o risco residual decorrente do gerenciamento de riscos efetuado pelo auditado e controles mitigatórios implementados por ele;

7. A questão de auditoria a ser respondida nesta fiscalização é “Em que medida as práticas de cópias de segurança da organização possibilitam a recuperação dos ativos críticos do negócio?”. A matriz de planejamento completa pode ser consultada na peça 89.

8. Quanto aos critérios, as fontes foram frameworks e guias amplamente reconhecidos que tratam da gestão de cópias de segurança e de controles para segurança da informação. Entre eles, destacam-se:

- 8.1. ABNT NBR ISO/IEC 27002:2022 - Segurança da informação, segurança cibernética e proteção à privacidade - Controles de segurança da informação;
- 8.2. Modelo de Política de Backup/SGD, v2;
- 8.3. NIST SP 800-209: Security Guidelines for Storage Infrastructure;
- 8.4. NIST SP 800-53: Security and Privacy Controls;
- 8.5. CIS v8 - Center for Internet Security Controls Version 8; e
- 8.6. COBIT 2019.

9. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal.

10. O método empregado na auditoria está descrito no Apêndice B – Detalhamento da Metodologia e pode ser sintetizado da seguinte forma:

10.1. A fase de planejamento contou com três etapas:

10.1.1 Estudaram-se a literatura e os documentos com boas práticas sobre gestão de cópias de segurança;

10.1.2 Um painel de referência com representantes das duas soluções com maior market share do mercado foi realizado, com objetivo de conhecer o que há de mais moderno em controles para proteção de cópias de segurança em termos de soluções de mercado (peça 30);

10.1.3. Desenvolvimento de uma questão de auditoria que abrange seis áreas críticas, além da elaboração de papéis de trabalho e métodos de coleta de dados. Os métodos de coleta de dados abrangeram entrevistas, revisão documental, inspeção física e observação direta, com a preparação dos Questionários de Avaliação de Controles Internos (QACI) para analisar os controles internos da organização (peças 90, 91, 92, 93, 94 e 96).

10.2. Durante a fase de execução, a equipe realizou entrevistas, observações e inspeções físicas para avaliar os controles de gestão de cópias de segurança, com foco na eficácia dos procedimentos de restauração e na segurança dos dados. Documentação complementar solicitada evidenciou uma parte desses controles enquanto a declaração dos gestores foi considerada suficiente para evidenciar outra parte.

11. Uma vez que a alta administração da empresa assumiu a responsabilidade pelos riscos, em alinhamento às previsões do inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, fez-se dispensável o envio do relatório para comentário dos gestores bem como a supressão de propostas de encaminhamento de recomendação.

12. Não houve limitações à auditoria.

13. Quanto aos benefícios do controle, para tratar os riscos identificados no processo de gestão de cópias de segurança, a Unidade Técnica apresentou os resultados preliminares da auditoria à Alta Administração da organização, que já assumiu a responsabilidade pelos riscos ao enviar espontaneamente seu plano de ação com as respectivas medidas de tratamento. Espera-se que a solução desse problema gere maior segurança e eficácia na recuperação dos dados da organização, em caso de necessidade.

14. Este relatório está organizado em treze capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles.

15. O capítulo dois traz uma visão geral da importância da gestão de cópia de segurança, principalmente no contexto de ataques de ransomware.

16. Foi destacada no capítulo três, à parte da visão geral, uma breve descrição do modelo de avaliação que foi usado pela equipe de fiscalização, juntamente com uma visão geral do resultado da avaliação, materializada por um diagrama de causa e efeito.

17. O capítulo quatro traz a descrição do risco ao qual o ente auditado está sujeito devido às vulnerabilidades descritas nos achados de auditoria.

18. Os capítulos cinco a dez trazem as descrições dos achados de auditoria e o capítulo onze as boas práticas identificadas.

19. Os capítulos doze e treze trazem a conclusão e as propostas de encaminhamento, respectivamente.

20. Ao final, estão apresentados diversos apêndices, destacando-se o Apêndice C – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria, que contém um índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões deste relatório.

VISÃO GERAL

21. Em 2022, o Brasil foi o 2º maior país alvo de ataques de ransomware do mundo, ficando atrás somente dos Estados Unidos, sendo a vítima preferencial na América Latina. Além disso, a mídia especializada também reporta que, em 2023, quase metade dos ataques de ransomware (46%) foi bem-sucedido no Brasil.

22. Ransomware é um tipo de malware (código malicioso) que sequestra os dados de um sistema ou dispositivo, criptografando-os e exigindo um resgate (ransom) para descriptografar e restaurar o acesso aos dados. Em outras palavras, trata-se de um tipo de ataque cibernético onde os agentes de ameaças impedem o acesso do proprietário dos dados aos seus próprios dados, geralmente por meio de criptografia forte, e então exigem um pagamento para liberar a chave de acesso.

23. Cópia de segurança, conhecida popularmente como backup, são cópias de dados armazenados em dispositivos digitais, tais como computadores, servidores, ou dispositivos móveis, para remediar a perda de dados devido à falha de hardware, corrupção de dados, ataques de malware, ou desastres naturais.

24. A importância do backup reside na proteção das informações contra perdas irreversíveis, garantindo a continuidade das operações de negócios, a integridade dos dados e a preservação de registros importantes.

25. Existem diferentes estratégias e tipos de backup, cada uma adequada a diferentes necessidades e cenários. A escolha do tipo de backup mais adequado depende de vários fatores, incluindo a quantidade de dados, a frequência de alteração dos dados, a capacidade de armazenamento disponível, e a necessidade de acesso rápido aos dados restaurados.

26. A segurança na gestão de cópias de segurança abrange tanto a segurança física quanto a lógica. A segurança física protege os dispositivos e locais de armazenamento contra acessos indevidos e desastres, enquanto a segurança lógica defende os dados contra ataques digitais e acessos não autorizados. Isso envolve medidas como controle de acesso, criptografia, e uso de tecnologias de segurança digital. A falha em qualquer aspecto de segurança pode comprometer a recuperação de dados, tornando importante uma estratégia de segurança abrangente para a eficiência e eficácia do backup.

27. Pela sua importância e para melhor compreensão dos exemplos, a seguir destacam-se dois conceitos importantes para a gestão de cópias de segurança, retirados do “Apêndice A – Conceitos relacionados a cópia de segurança”:

27.1. **Objetivo de Tempo de Recuperação (RTO)** - Métrica que indica o tempo máximo permitido para recuperar os dados e restaurar as operações após um desastre ou falha. Por exemplo, se o RTO for de 12 horas, a organização “aceita” ficar indisponível por 12 horas em caso de necessidade de recuperação dos dados.

27.2. **Objetivo de Ponto de Recuperação (RPO)** - Indica a máxima idade aceitável dos dados restaurados a partir de um backup, medindo a quantidade de perda de dados tolerável em termos de tempo. Por exemplo, se o RPO da organização for de 24 horas, significa que ela “aceita” perder os dados decorrentes de operações que ocorreram nas últimas 24 horas.

DEFESA EM CAMADAS E O DIAGRAMA DE CAUSAS E EFEITOS

28. A abordagem de defesa em camadas, ou defesa em profundidade (do termo em inglês “Defense in Depth”), é baseada na ideia de que nenhum sistema de segurança é perfeito e, portanto, é necessário adotar medidas de proteção adicionais para garantir uma defesa eficaz. Além disso, a existência de ameaças zero day reforça a premissa de que qualquer proteção isolada, por mais eficaz que pareça ser, está sempre vulnerável a uma possível ameaça desconhecida.

29. Ao implementar múltiplas camadas de defesa, cada uma com suas próprias medidas de segurança, a chance de um agente de ameaça contornar todas elas e comprometer o sistema é reduzida. A metodologia envolve camadas de tecnologias de segurança heterogêneas nos vetores de ataque comuns para garantir que os ataques não contidos por uma barreira de segurança sejam bloqueados por outra.

30. Por outro lado, é importante salientar que, mesmo com a adoção do modelo de defesa em camadas, não há, em segurança da informação, controles que reduzirão a zero as chances de determinada organização ser vítima de um ataque. Dessa forma, é essencial que haja uma efetiva e dinâmica gestão de riscos – liderada pela alta administração – no contexto da cibersegurança.

31. O modelo proposto pela equipe de auditoria para analisar a gestão de cópias de segurança e as camadas de segurança implementadas foi organizado de acordo com os seguintes grupos:

31.1. **Política de backup:** avalia os controles que envolvem a existência de norma interna que disciplina a gestão de cópia de segurança e se a organização auditada possui mecanismos para monitorar a implementação de tais determinações;

31.2. **Planos e procedimentos:** avalia o conjunto de práticas, efetivamente implementadas, para o bom funcionamento da gestão de cópias de segurança;

31.3. **Segurança física:** avalia o conjunto de controles de segurança física do ambiente de processamento e armazenamento de cópias de segurança, incluem-se, por exemplo, nessa avaliação o controle de umidade e temperatura, proteção contra incêndio e controle de acesso físico;

31.4. *Segurança lógica: avalia o conjunto de controles de segurança lógica implementados para proteger o ambiente de processamento e armazenamento de cópias de segurança, incluem-se, por exemplo, nessa avaliação o controle de acesso lógico, criptografia dos dados e uso de ferramentas contra códigos maliciosos(antimalware);*

31.5. *Testes de restauração: avalia a realização dos testes de restauração das cópias de segurança.*

31.6. *Recursos disponíveis: avalia os recursos disponíveis para a realização da gestão de cópias de segurança, incluem-se nessa avaliação os recursos de pessoas (força de trabalho), capacitação, infraestrutura (física e tecnológica) e processos. Este eixo de avaliação foi executado para contextualizar as demais avaliações e fornecer elementos para avaliação das causas das deficiências encontradas.*

32. *Esta auditoria avaliou cada um dos grupos da Figura 1 por meio de um ou mais Questionários de Avaliação de Controles Internos (QACI), e se manifestou acerca do nível de alinhamento às boas práticas da organização no tema.*

33. *A pontuação seguiu uma escala qualitativa em relação ao alinhamento às boas práticas, podendo o auditado estar “Pouco alinhado às boas práticas” (resultados quantitativos de até 30%), “Razoavelmente alinhado às boas práticas” (de 30% a 70%) ou “Muito alinhado às boas práticas” (acima de 70%).*

[omissis]

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

281. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:*

281.1. *Deixar de expedir recomendações ao ente auditado, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, uma vez que a gestão assumiu a responsabilidade pelos riscos, ao encaminhar plano de ação para lidar com as deficiências que avaliaram ser de maior risco, com todas as ações a serem concluídas até o segundo semestre de 2026, sem prejuízo de que este Tribunal verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.*

281.2. *Classificar como sigiloso em grau reservado, com fulcro no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I, e 9º, inciso VII, ambos da Resolução-TCU 294/2018, o seguinte:*

281.2.1. *este processo;*

281.2.2. *a decisão que vier a ser proferida, bem como relatório e voto que a fundamentam;*

281.2.3. *o presente relatório da unidade técnica;*

281.2.4. *as peças 29, 31 a 36, 39 a 82, 87, 88 e 105.*

281.3. *Encaminhar ao ente auditado o acórdão que vier a ser proferido, bem como o relatório e o voto que o fundamentam, incluindo cópia do relatório da unidade técnica e seus respectivos apêndices;*

281.4. *Arquivar os presentes autos com fundamento no art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.*

É o Relatório.

VOTO



Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria Operacional com o objetivo de promover a melhoria no processo de gestão de cópias de segurança do ente auditado, a partir da avaliação de controles existentes em relação às boas práticas sobre o tema.

2. Trata-se de uma das fiscalizações integrantes do PROTEGE-TI 2023 (TC 008.018/2023-5), conjunto de ações de controle conduzidas pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) que tiveram como objeto a avaliação de riscos e controles técnicos de segurança cibernética e da informação da Administração Pública.

3. O elemento direcionador do PROTEGE-TI 2023 foi a prevenção de ataques de ransomware, que constituem a maior parcela das ameaças oriundas da Internet à segurança das organizações brasileiras. Segundo estudos de empresas especializadas no tema, o Brasil foi o segundo país com maior número de ofensivas do tipo em 2022.

4. Merece registro a perspectiva inovadora na abordagem do tema, que buscou identificar vulnerabilidades e sugerir medidas preventivas com base na visão do atacante, no que se convencionou chamar de segurança ofensiva. Para viabilizar tal inovação, houve investimentos significativos em capacitação, bem como o reforço da equipe com um auditor da área de TI com especialização prévia no assunto.

5. Os trabalhos foram desenvolvidos em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e as demais normas de fiscalização atinentes à modalidade. Os procedimentos foram executados de acordo com o planejamento da equipe, tendo em vista os controles a serem avaliados.

6. Ressalto que a alta administração do órgão assumiu a responsabilidade pelo tratamento dos riscos identificados na presente auditoria, mediante implementação imediata de medidas emergenciais e apresentação de plano de ação para execução das correções necessárias, o que motivou a supressão de propostas de recomendação decorrentes dos achados.

7. Por fim, acolho a proposta da unidade instrutiva no sentido de classificar como sigilosas, em grau reservado, o Relatório, o Voto e o Acórdão a ser proferido, bem como as peças indicadas, nos termos da referida proposta.

Deixo de tecer comentários adicionais em função da natureza sigilosa da matéria, e VOTO por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de março de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 537/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.039/2023-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: não há.
 - 3.2. Responsável: não há.



4. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Federal da 1ª Região.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria Operacional, que possuem o objetivo de promover melhorias no processo de Gestão de Cópias de Segurança (Backup) do ente auditado, por meio da avaliação dos controles administrativos e técnicos existentes em relação às boas práticas.

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

9.1. Deixar de expedir recomendações ao órgão auditado, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, sem prejuízo de que este Tribunal verifique a efetiva implementação do plano de ação apresentado e avalie os impactos dele resultantes.

9.2. Classificar como sigilosos, em grau reservado, o presente processo, suas peças 29, 31 a 36, 39 a 82, 87, 88 e 105, bem como a instrução da unidade técnica, bem como o presente Acórdão e o Relatório e Voto que o fundamentam, restringindo seu acesso a autoridades e servidores do órgão auditado e do Tribunal de Contas da União, com base no art. 23, VII, da Lei 12.527/2011 e nos arts. 8º, § 3º, inciso I e 9º, inciso VII, ambos da Resolução TCU 294/2018;

9.3. Encaminhar cópia do Relatório, Voto e Acórdão, bem como do Relatório de Auditoria e seus respectivos apêndices ao órgão auditado; e

9.4. Arquivar o presente processo.

10. Ata nº 7/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0537-07/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



ANEXO III DA ATA Nº 7, DE 12 DE MARÇO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

ATO NORMATIVO APROVADO

RESOLUÇÃO - TCU Nº 376, DE 12 DE MARÇO DE 2025

Dispõe sobre a Política Corporativa de Continuidade de Negócios (PCCN/TCU) e sobre o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios no Tribunal de Contas da União (SCN/TCU).

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições que lhe confere o art. 28, inciso XXXIV, do Regimento Interno do TCU,

considerando o disposto no § 2º do art. 3º da Resolução-TCU nº 342, de 28 de setembro 2022, que dispõe sobre a Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (PCSI/TCU) e sobre o Sistema de Gestão de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (SGSI/TCU);

considerando o disposto na Resolução-TCU nº 261, de 11 de junho de 2014, que dispõe sobre a Política de Segurança Institucional (PSI/TCU);

considerando a importância de se estabelecer objetivos, princípios e diretrizes para a continuidade de negócios do Tribunal de Contas da União, alinhados às recomendações constantes das normas brasileiras ABNT NBR 27001:2022, 27002:2022, 22301:2020, 22313:2020, 27017:2016 e 27004/2017;

considerando as melhores práticas de gestão de continuidade de negócios difundidas e recomendadas por instituições especializadas no tema, como o *Disaster Recovery Institute International* (DRII) e o *Business Continuity Institute* (BCI);

considerando a necessidade de se definir estruturas decisórias e mecanismos de controle, assim como as responsabilidades das unidades da Secretaria do TCU quanto ao planejamento e a execução do processo de gestão de continuidade de negócios no Tribunal; e

considerando a necessidade de se estabelecer um vocabulário comum para facilitar a comunicação e a realização das atividades de todos os envolvidos na gestão de continuidade de negócios,

RESOLVE:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º A Política Corporativa de Continuidade de Negócios do Tribunal de Contas da União (PCCN/TCU) observa os princípios, objetivos, diretrizes e demais disposições estabelecidas nesta Resolução, bem como as disposições constitucionais, legais e regimentais vigentes.

§ 1º Integram a PCCN/TCU normas gerais, bem como procedimentos complementares, destinados à continuidade de negócio, emanados no âmbito do Tribunal.

§ 2º Esta norma está alinhada com os princípios e as diretrizes da PCSI/TCU,



harmonizada com os processos do SGSI/TCU, e tem por objetivo, em relação à segurança da informação, garantir níveis adequados de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade das informações essenciais ao funcionamento dos processos críticos de negócio do TCU.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:

I - atividade crítica: atividade cuja paralisação possa causar danos financeiros, operacionais, legais ou de imagem, considerados inaceitáveis pelo Tribunal;

II - emergência: evento súbito de grandes proporções que requer ação imediata devido à probabilidade de causar interrupção para o negócio, bem como comprometimento da vida humana ou do patrimônio do Tribunal;

III - interrupção: paralisação ou redução do desempenho de uma ou mais atividades críticas por período de tempo considerado inaceitável para a organização;

IV - sistema de gestão de continuidade de negócios (SCN): programa institucional de caráter permanente que tem por objetivo aumentar a resiliência institucional e minimizar os danos operacionais, legais, financeiros e à imagem da instituição, para fazer frente a efeitos de emergências ou de interrupções; e

V - estratégia de continuidade: abordagem para assegurar a continuidade da atividade crítica interrompida.

Art. 3º A Política Corporativa de Continuidade de Negócios do Tribunal de Contas da União (PCCN/TCU) pauta-se pelos seguintes princípios:

I - precedência da segurança das pessoas e da vida humana sobre qualquer outro recurso organizacional;

II - foco na continuidade das atividades críticas para o negócio;

III - comunicação de forma rápida, assertiva, clara e confiável;

IV - consideração de cenários de maior risco; e

V - promoção da cultura de continuidade que permeie todo o Tribunal.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONTINUIDADE DE NEGÓCIOS

Art. 4º A PCCN/TCU integra o Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios do Tribunal de Contas da União (SCN/TCU), o qual é composto pelos seguintes processos:

I - Gestão de Continuidade de Negócios (GCN), de caráter permanente; e

II - Gestão de Crise (GC), de caráter circunstancial.

§ 1º Cada processo do SCN/TCU é interdependente e deve ser estruturado e monitorado de forma a permitir sua melhoria contínua.

§ 2º A segurança da informação, como dimensão própria associada ao Sistema de Gestão de Segurança da Informação do TCU (SGSI/TCU), disposta em política específica, harmoniza-se com os processos do SC/TCU.

§ 3º A segurança física e patrimonial, disposta em política específica, harmoniza-se com os processos do SCN/TCU e tem por objetivo, em relação à continuidade de negócio, colaborar para a salvaguarda de vidas humanas, precedendo-a sobre qualquer outro recurso, colaborar para ações de continuidade de negócio e mitigar impacto às instalações do TCU.



Seção I

Da Gestão de Continuidade de Negócios

Art. 5º A Gestão de Continuidade de Negócios tem como objetivo preparar o Tribunal para responder a efeitos de emergências ou de interrupções, de forma a restaurar suas atividades críticas a um nível de operação predefinido, capaz de continuar a entrega de produtos e serviços.

Art. 6º O processo de Gestão de Continuidade de Negócios abrangerá:

I - instituição da política de continuidade de negócios, com papéis e responsabilidades definidas;

II - elaboração da análise de impacto nos negócios;

III - definição das estratégias e soluções de continuidade para as atividades críticas;

IV - desenvolvimento e implementação dos planos e dos procedimentos previstos nesta política e na sua regulamentação;

V - realização do programa de exercícios e de validações que devem ser realizados periodicamente para garantir o bom funcionamento dos planos de continuidade; e

VI - avaliação, revisão e aperfeiçoamento do processo.

Art. 7º A GCN deve ser implementada por meio de abordagem incremental e de melhoria contínua, podendo abranger total ou parcialmente a organização, devendo ser elaborados ao menos os seguintes planos:

I - Planos de Resposta a Emergências;

II - Planos de Abandono Predial;

III - Plano de Comunicação em Emergência;

IV - Planos de Continuidade de Negócio (PCN), orientados às atividades críticas; e

V - Plano de Recuperação de Serviços de TI (PRSTI), que suportam as atividades críticas.

§ 1º Cada Plano de Resposta a Emergências conterá instruções para resposta a emergências às instalações prediais a que se refere.

§ 2º Cada Plano de Abandono Predial conterá instruções para remoção de pessoas das instalações prediais a que se refere, em caso de emergência, em consonância com as normas editadas pelos órgãos competentes.

§ 3º O Plano de Comunicação em Emergência conterá estratégias de comunicação adequadas à natureza da emergência e ao público-alvo da comunicação.

§ 4º Cada Plano de Continuidade de Negócio conterá informações que permitam a identificação de pessoas-chave e de recursos mínimos para a continuidade das atividades críticas a que os planos se referem.

§ 5º O Plano de Recuperação de Serviços de TI estará alinhado às estratégias e ações definidas nos Planos de Continuidade de Negócio e conterá instruções para a recuperação dos serviços críticos de TI associados aos respectivos planos de continuidade.

§ 6º Os planos previstos neste artigo devem definir os responsáveis pela execução das ações neles descritas e serão revisados no mínimo a cada 02 (dois) anos ou sempre que haja mudanças significativas nas atividades críticas, cabendo notificação à unidade responsável pela gestão de continuidade de negócios no TCU, sob a perspectiva tecnológica.

Seção II

Da Gestão de Crise

Art. 8º A Gestão de Crise tem natureza circunstancial, iniciada com uma emergência, e abrange as seguintes etapas:

I - resposta à emergência: na qual são realizadas ações para salvaguardar vidas, de forma prioritária, e patrimônio;

II - comunicação em emergência: na qual são realizadas ações para a comunicação adequada à natureza do evento e ao público-alvo;

III - recuperação: na qual as operações da instituição são conduzidas ao nível acordado no plano de contingência;

IV - operação em contingência: na qual os níveis de serviço definidos para operação em contingência podem ser menores do que os definidos para a execução normal da atividade; e

V - retorno à normalidade: na qual as operações da instituição retornam ao nível normal de operação, podendo ser necessário reparo ou realocação das instalações e equipamentos.

Parágrafo único. A Gestão de Crise será coordenada por equipe temática, organizada sob a forma de Gabinete de Crise, como parte integrante do SCN, cujo detalhamento será objeto de normativo próprio.

Art. 9º Qualquer pessoa que tenha conhecimento de um evento que possa ocasionar uma emergência deve comunicá-lo de imediato a instâncias competentes de comunicação de emergência, como Central de Segurança, na Sede, e Central de Serviços (0800), para tempestiva adoção de medidas necessárias para a proteção das pessoas, instalações, informações e outros ativos da organização ou de terceiros que possam ser afetados.

CAPÍTULO III

DAS COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES

Art. 10. Integram a estrutura do Sistema de Gestão de Continuidade de Negócios do Tribunal de Contas da União (SCN/TCU):

I - Comissão de Coordenação Geral (CCG);

II - Comissão Gestora de Tecnologia da Informação (CGTI);

III - Comitê Técnico de Proteção e Segurança da Informação (CPS);

IV - Unidade responsável pela gestão de continuidade de negócios no TCU, sob a perspectiva tecnológica, a Sesouv (Secretaria de Ouvidoria e Segurança da Informação);

V - Secretaria de Tecnologia da Informação e Evolução Digital (Setid);

VI - Unidade responsável pela gestão de continuidade de negócios no TCU, sob a perspectiva não tecnológica, a Secretaria Especializada em Ambientes Físicos (SecAmbientes); e

VII - Secretaria de Comunicação (Secom).

Art. 11. Compete à CCG:

I - analisar propostas de políticas, diretrizes e objetivos de continuidade de negócio e submetê-las, quando couber, à aprovação do Presidente;



II - decidir quanto à pertinência da elaboração de PCN para as atividades críticas;

III - aprovar as estratégias de continuidade; e

IV - aprovar as propostas de planos previstos no art. 7º.

Parágrafo único. Definida pela CCG a pertinência de elaboração de PCN, incumbe às unidades envolvidas alocar os recursos necessários para o desenvolvimento dos trabalhos.

Art. 12. Compete à CGTI:

I - analisar propostas de políticas, diretrizes e objetivos de continuidade de negócio e submetê-las à análise da CCG;

II - propor à CCG a pertinência de elaboração de PCN para as atividades críticas, após provocação do CPS; e

III - aprovar as estratégias de continuidade, as propostas dos planos previstos no art. 7º e os relatórios de acompanhamento, após a apreciação realizada pelo CPS.

Art. 13. Compete ao CPS, sob o aspecto tecnológico:

I - avaliar as estratégias de continuidade e apreciar as propostas dos planos previstos no art. 7º; e

II - apreciar propostas de estratégias de continuidade, minutas de Planos de Continuidade de Negócio e respectivas atualizações, revisão e proposição normativa sobre o tema e relatórios de acompanhamento, para submissão à CGTI.

Art. 14. Compete à Sesouv:

I - elaborar propostas de políticas, diretrizes e objetivos de continuidade de negócio, submetendo-as ao CPS, à CGTI e à CCG;

II - definir diretrizes para estabelecimento de métodos, processos e técnicas de continuidade de negócio para aplicação no TCU, observadas a legislação, as normas internas e as melhores práticas nacionais e internacionais, e orientar as unidades da Secretaria do TCU em sua utilização;

III - coordenar e promover a implantação da continuidade de negócio em conjunto com as áreas envolvidas;

IV - elaborar planos de continuidade de negócios e análises de impacto de negócios, com o apoio das unidades competentes;

V - propor ao CPS políticas, planos e acompanhamentos acerca da continuidade de negócio;

VI - assessorar a CGTI e a CCG em matérias relacionadas à continuidade de negócio, sob a perspectiva tecnológica;

VII - fomentar a cultura de continuidade de negócio no Tribunal;

VIII - promover ações educacionais relacionadas à continuidade de negócio no Tribunal; e

IX - definir estratégias para fazer frente a cenários de indisponibilidade de serviços críticos de TI, bem como de acesso físico e de pessoas, nesse caso, em conjunto com áreas responsáveis.

Art. 15. Compete à Setid apoiar a GCN, elaborar o PRSTI, conduzir reavaliações periódicas do Plano, bem como realizar testes regulares das estratégias previstas no PRSTI.

Art. 16. Compete à SecAmbientes elaborar o Plano de Resposta a Emergência e os Planos de Abandono Predial das unidades da Sede do Tribunal e conduzir reavaliações periódicas desses



planos, além de definir os mecanismos para a comunicação de eventos adversos que possam ocasionar emergências.

Art. 17. Compete à Secom, com o apoio técnico da Sesouv e da SecAmbientes, elaborar o Plano de Comunicação em Emergência e conduzir reavaliações periódicas desse plano.

Art. 18. Compete a todas as unidades da Secretaria do TCU, observadas as competências estabelecidas em normativos próprios:

I - colaborar para a implantação das estratégias de continuidade aprovadas, bem como com a execução de testes, treinamentos e simulações;

II - executar, em caso de ativação dos planos, as ações de sua responsabilidade previstas nos planos aprovados;

III - adotar as medidas necessárias para a redução dos riscos que possam ocasionar emergências ou interrupção de atividades críticas no âmbito do Tribunal;

IV - reduzir, no âmbito das unidades, a dependência de pessoas-chave em atividades críticas para o TCU; e

V - manter atualizados os PCN nas suas respectivas áreas de atuação.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. A revisão desta norma poderá ocorrer a qualquer tempo, quando houver mudanças significativas com impacto nos processos ou requisitos de continuidade de negócio, devendo ser realizada no máximo a cada quatro anos, de modo a atualizá-la frente a novos requisitos corporativos, mediante proposta elaborada, de forma concorrente, pelas unidades responsáveis pela coordenação da gestão de continuidade do negócio do Tribunal, tanto pela perspectiva tecnológica quanto não tecnológica.

Art. 20. Compete ao Presidente do TCU expedir os atos necessários à regulamentação desta Resolução.

Art. 21. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

VITAL DO RÊGO

Presidente

ANEXO IV DA ATA Nº 7, DE 12 DE MARÇO DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS SIGILOSOS

Acórdãos nº 509, 510 e 537, bem como aos relatórios e votos que os fundamentam, relativos, respectivamente, aos processos TC-039.955/2023-0, TC-039.956/2023-7 e TC-040.039/2023-4, todos de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

Arquivado eletronicamente na Secretaria das Sessões.