



ATA Nº 14, DE 30 DE ABRIL DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência: Ministro Walton Alencar Rodrigues, Ministro Vital do Rêgo (Presidente) e Ministro Jorge Oliveira (Vice-Presidente)

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

Secretária das Sessões: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

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

Ausente o Ministro Benjamin Zymler, em férias.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 13, referente à sessão realizada em 23 de abril 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:

Proposta para autorizar a prorrogação da cessão, pelo período de um ano a contar do término do prazo estipulado na Portaria-TCU nº 44, de 15/3/2025, do Técnico Federal de Controle Externo Maurício Rego de Alencar, para exercer cargo em comissão de Controlador-Geral do Estado do Amapá (TC-002.786/2024-9). Aprovada.

Do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

Comunicação de que, na data de hoje, foi realizada, na Bolsa de Valores de São Paulo, a licitação referente à concessão da rodovia BR-040, especificamente no trecho de subida da serra entre Juiz de Fora e o Rio de Janeiro. Tal fato exigirá esforços adicionais deste Tribunal no acompanhamento e na fiscalização desse segmento da licitação.

Do Ministro Augusto Nardes:

Agradecimento à Presidência e às equipes do Tribunal pelo apoio à realização do 9º Fórum Nacional de Controle, no último dia 24 de abril.

Proposta de dilação de prazo, nos termos do art. 10 da Instrução Normativa 91/2022, de trinta dias para submeter ao Plenário o processo de solicitação de solução consensual, encaminhada ao TCU



pelo Ministério de Portos e Aeroportos, com o objetivo de dirimir controvérsias enfrentadas no âmbito do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim, firmado entre a Agência Nacional de Aviação Civil e a Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. (TC-007.309/2024-4). Aprovada.

Do Ministro Aroldo Cedraz:

Esclarecimentos sobre a matéria veiculada pelo periódico Metrôpoles, em 30/4/2025, a respeito da concessão de aposentadorias e benefícios pelo INSS.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

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

- TC-032.069/2023-5 e TC-037.837/2023-0, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz;
- TC-022.892/2008-8, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;
- TC-008.813/2024-8, TC-015.778/2018-5 e TC-024.852/2024-4, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus; e
- TC-036.059/2019-6, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 903 a 944.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 945 a 971, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-008.637/2023-7, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 4 de junho de 2025. Já votou o relator (v. Anexo III da Ata nº 5/2025-Plenário). O processo está sob pedido de vista formulado em 19 de fevereiro de 2025 pelo Ministro Jorge Oliveira.

Por deliberação do Colegiado, com base nos §§ 11 e 12 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-003.075/2009-9, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 7 de maio de 2025. O processo está sob pedido de vista formulado em 19 de março de 2025 pelo Ministro Benjamin Zymler (Ata nº 8/2025-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-027.028/2018-6, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 4 de junho de 2025. Foram registrados o voto do relator e o voto divergente do Ministro Bruno Dantas (v. inteiro teor no Anexo III desta Ata). O processo está sob pedido de vista formulado em 12 de março de 2025 pelo Ministro Jhonatan de Jesus.



Por deliberação do Colegiado, com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-029.512/2011-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 14 de maio de 2025. O adiamento ocorreu antes da realização da sustentação oral que estava prevista. O processo está sob pedido de vista formulado em 26 de março de 2025 pelo Ministro Jhonatan de Jesus.

DESTAQUE EM PROCESSO DE RELAÇÃO

Com fundamento nos arts. 112, § 4º, e 143, § 1º, do Regimento Interno do TCU, a Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva usou da palavra para solicitar destaque do processo TC-000.474/2025-8, constante da relação apresentada pelo Ministro Aroldo Cedraz, e formular pedido de vista.

APRECIÇÃO DO PROCESSO TC-032.069/2023-5

Por deliberação do Colegiado, com base no artigo 120 do Regimento Interno, foi suspensa a votação do processo TC-032.069/2023-5, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz. Foram registrados o voto do relator e o voto divergente do Ministro Walton Alencar Rodrigues, acompanhado pelos Ministros Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia (v. inteiro teor no Anexo III da Ata nº 14 - Plenário). Após essas manifestações, o processo foi retirado da pauta por solicitação do relator, a quem cabe proceder a reinclusão para julgamento em sessão futura.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-024.100/2024-2, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, os Drs. Leandro Dias Porto Batista e Rogério Telles Correia das Neves realizaram sustentação oral em nome do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e da Advocacia-Geral da União, respectivamente. Acórdão nº 945.

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Marcos Antônio Barbosa em nome da Defensoria Pública da União, referente ao processo TC-012.967/2019-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 9 de julho de 2025.

Na apreciação do processo TC-028.421/2016-7, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, a Dra. Andréia Nolasco Monteiro do Rego e os Drs. Leonardo Baruch de Souza e Marlus Santos Alves declinaram de realizar a sustentação oral que haviam requerido em nome da Construtora Ceará Mendes Ltda, da empresa 2MS Engenharia Ltda e da empresa Elite Engenharia Ltda, respectivamente. Acórdão nº 947.

Na apreciação do processo TC-014.583/2023-2, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas, o Dr. André Jansen do Nascimento declinou de realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Welson da Conceição Jorge. Acórdão nº 948.

Na apreciação do processo TC-041.638/2020-4, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, o Dr. Eduardo Garcia de Araújo Jorge realizou sustentação oral em nome da empresa DGF Investimentos Gestão de Fundos Ltda. Após a realização da sustentação oral, o processo foi transferido para a sessão ordinária do Plenário de 9 de julho de 2025, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Antonio Anastasia.



A sustentação oral requerida pelo Dr. Sérgio Roberto Bulcão Bringel Júnior em nome do Consórcio Calha do Juruá, referente ao processo TC-029.512/2011-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, não foi realizada, em razão da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 14 de maio de 2025.

Na apreciação do processo TC-017.695/2014-7, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, as Dras. Natália Salzedas Pinheiro da Silveira e Maria Amélia Colaco Alves Araújo realizaram a sustentação oral que haviam requerido em nome das empresas Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. e CAF Brasil Indústria e Comércio SA., respectivamente. Acórdão nº 965.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-041.638/2020-4, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Antonio Anastasia. O pedido de vista ocorreu após a realização da sustentação oral que estava prevista. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 9 de julho de 2025.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-012.967/2019-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Bruno Dantas. O pedido de vista ocorreu antes da realização da sustentação oral que estava prevista. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 9 de julho de 2025.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-000.474/2025-8, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz, ante pedido de vista formulado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 28 de maio de 2025.

PROSSEGUIMENTO DE VOTAÇÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-003.351/2019-0 (Ata nº 48/2024-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 946, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, Ministro Vital do Rêgo.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, deu-se prosseguimento à votação do processo TC-006.726/2024-0, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas (Ata nº 13/2025-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 949, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, após acolher as sugestões apresentadas pelo revisor, Ministro Walton Alencar Rodrigues.

REABERTURA DE DISCUSSÃO

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-020.474/2017-2 (Ata nº 5/2025-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 950, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, Ministro Jhonatan de Jesus.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-017.695/2014-7, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira (Ata nº 9/2025-Plenário). A Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva se manifestou oralmente, em consonância com o art. 109 do Regimento Interno. Após realização das sustentações orais, o Ministro Jorge Oliveira apresentou voto, no qual divergiu da proposta apresentada pelo relator e acompanhou o



pronunciamento ministerial. O Tribunal aprovou o Acórdão nº 965, sendo vencedora, por maioria, a proposta apresentada pelo relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveir, acompanhado pelos Ministros Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus, bem como pelo Ministro-Substituto convocado Augusto Sherman Cavalcanti. Vencido o Ministro Jorge Oliveira.

Nos termos do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo TC-022.492/2024-0 (Ata nº 8/2025-Plenário). O Tribunal aprovou o Acórdão nº 966, sendo vencedora, por unanimidade, a proposta apresentada pelo relator, Ministro Jorge Oliveira.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 903/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU, em determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular, dando ciência aos responsáveis e à Agência Nacional de Cinema, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-000.276/2021-9 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2020)

1.1. Responsáveis: Christian de Castro Oliveira (081.286.328-33); Debora Regina Ivanov Gomes (075.877.118-56); Mariana Ribas da Silva (098.992.187-58); Roberto Gonçalves de Lima (077.225.478-85).

1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional do Cinema.

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

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

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

1.6. Representação legal: Tony Ferreira de Carvalho Isaac Chalita (344.868/OAB-SP) e Flavio Henrique Costa Pereira (131364/OAB-SP), representando; Ana Luisa Ferreira Pinto (345204/OAB-SP), Eduardo Xavier (207671/OAB-SP) e outros, representando; Lucas Nazif Rasul (59960/OAB-DF), Gabriel Araujo Tannuri (221773/OAB-RJ) e outros, representando; Beto Ferreira Martins Vasconcelos (172687/OAB-SP), representando.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 904/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso V do Regimento Interno do TCU, em determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, por ter cumprido o objetivo para o qual foi constituído.

1. Processo TC-024.763/2020-9 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 006.194/2021-4 (DENÚNCIA); 012.664/2021-9 (DENÚNCIA); 014.700/2021-2 (DENÚNCIA)

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

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.



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

1.6. Representação legal: Paola Allak da Silva (142389/OAB-RJ), Rafael Zimmermann Santana (154238/OAB-RJ), Eduardo Luiz Ferreira Araújo de Souza (54217/OAB-DF), Ana Carolina Mello Pereira da Silva de Paula (148786/OAB-RJ) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.a..

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 905/2025 - TCU - Plenário

Trata o presente processo de Relatório de Monitoramento autuado para aferir o cumprimento da determinação feita no Acórdão 1245/2004-TCU-Plenário, o qual foi prolatado no TC 006.094/2004-7, referente à fiscalização efetuada sobre a obra de duplicação da BR 364/RO, empreendimento esse sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

Considerando que os representantes legais da empresa Camter Construções e Empreendimentos S.A acostaram aos autos petição (peça 66) requerendo o reconhecimento da ocorrência de prescrição intercorrente no presente processo, e eventuais desdobramentos conexos, com fundamento no art. 8º da Resolução TCU 344/2022;

Considerando que a determinação sob monitoramento tinha como escopo compelir o DNIT a manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato de execução da obra, o qual não poderia ser rompido por meio de alterações contratuais posteriores;

Considerando que, por intermédio do Acórdão 3103/2011-TCU-Plenário, de minha relatoria, esta Corte converteu os presentes autos em Tomada de Contas Especial, a qual foi autuada no processo TC 000.630/2012-8, em 12/1/2012;

Considerando que, ao autuar a TCE, ocorreu o apensamento definitivo destes autos de monitoramento (TC 003.088/2005-4) àquele processo (TC 000.630/2012-8);

Considerando que, em 18/2/2025, ocorreu o desapensamento deste processo (TC 003.088/2005-4) para a análise da petição trazida aos autos pelos representantes legais da empresa Camter Construções e Empreendimentos S.A.;

Considerando que, de acordo com o art. 34 da então vigente Resolução TCU 191/2006, o apensamento definitivo é a junção com ânimo permanente de um processo a outro, gerando, por consequência, o encerramento do processo que está sendo apensado;

Considerando que, entre a data do apensamento destes autos ao TC 000.630/2012-8, em 12/1/2012, e a data de seu desapensamento para análise da petição acostada pela empresa, em 18/2/2025, este processo estava com o status de “encerrado”, de maneira que não há que se falar em ausência de atos decisórios ou de mero impulso processual durante esse período;

Considerando que não há que se falar em contagem de prazo prescricional em processos que se encontram com status de “encerrado”, tal como este se encontrou durante o seu período de apensamento ao TC 000.630/2012-8, de maneira que não ocorreu a prescrição intercorrente, conforme alegado pelos representantes da Camter Construções e Empreendimentos S.A.;

Considerando o posicionamento uniforme da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peças 75 e 76) no sentido de indeferir o pedido em exame;

Considerando que, após a prolação da presente decisão, estes autos deverão ser apensados novamente, de forma definitiva, ao TC 000.630/2012-8;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 41, caput e parágrafo primeiro, da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 143, inciso V, “a”, do Regimento Interno do TCU, em:

- a) indeferir o pedido formulado na petição constante da peça 66 dos presentes autos, uma vez que o fenômeno processual da prescrição não se opera em processos encerrados;
- b) apensar estes autos ao TC 000.630/2012-8;
- c) dar ciência desta decisão à empresa Camter Construções e Empreendimentos S.A.



1. Processo TC-003.088/2005-4 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)

1.1. Responsáveis: Camter Construções e Empreendimentos S.A. (05.500.018/0001-76); Emanuel Leite Borges (029.015.442-15); Hugo Sternick (296.677.716-87); Jose Humberto do Prado Silva (605.324.248-91); José Ribamar da Cruz Oliveira (076.076.283-04); Júlio Augusto Miranda Filho (826.270.968-34); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00).

1.2. Unidade jurisdicionada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, Superintendência Regional do DNIT no Estado de Rondônia.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Inácio Bento de Loyola Alencastro (15.083 OAB/DF), Thadeu Gimenez de Alencastro (31021/OAB-DF), Carlos Henrique dos Santos de Alencastro (41.517/OAB-DF), entre outros, representando Camter Construções e Empreendimentos S.A.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 906/2025 - TCU - Plenário

Trata-se, originariamente, de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa TVA Construção Ltda., líder do Consórcio TVA - CTE Correios, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão 22000001/2022, promovido pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), com vistas à construção do Centro de Tratamento de Encomendas (CTE) da Superintendência Estadual de Brasília, na forma de execução indireta, na modalidade de contratação integrada.

Mediante o Acórdão 157/2025-TCU-Plenário, este Tribunal decidiu conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la improcedente, além de ter indeferido o pedido de cautelar formulado pela representante.

Contra essa decisão a empresa TVA Construção Ltda. opôs embargos de declaração (peça 84), os quais não foram conhecidos, por ausência de legitimidade, nos termos do Acórdão 596/2025-TCU-Plenário (peça 87), ocasião em que este Tribunal também indeferiu o seu pedido de ingresso como interessada nos autos;

Examina-se, nesta oportunidade, pedido de reexame (peça 91) interposto pela representante contra o Acórdão 157/2025-TCU-Plenário, ao tempo em que solicita, mais uma vez, seu ingresso no feito como interessada.

Considerando que, novamente, a aludida empresa não demonstra qualquer razão específica para que seja reconhecida como parte interessada no presente processo, o que não se dá com a simples participação como licitante em certame sobre o qual se alegam indícios de irregularidade, não restando clara a interdependência entre o interesse de intervir e a relação jurídica em questão;

Considerando, ainda, que a empresa TVA Construção LTDA. não possui legitimidade para apresentar recurso contra a decisão guerreada, por não ter demonstrado sua razão legítima para intervir nos autos nem a possibilidade concreta de lesão a direito subjetivo próprio, à luz do art. 282 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 146 e art. 2º, § 2º, da Resolução TCU 36/1995, com redação dada pelo art. 1º da Resolução TCU 213/2008;

Considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos - AudRecursos (peça 94 a 96) no sentido do não conhecimento do presente recurso;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, em:

a) indeferir o pedido de ingresso nos autos na condição de interessada formulado pela empresa TVA Construção Ltda., nos termos dos artigos 146 e 282 do Regimento Interno do TCU;



b) não conhecer do pedido de reexame interposto pela empresa TVA Construção Ltda., em razão da ausência de legitimidade recursal, nos termos do artigo 48 da Lei 8443/1992 e artigos 146 e 282 do Regimento Interno do TCU;

c) dar ciência à recorrente e aos órgãos/entidades interessados do teor desta decisão.

1. Processo TC-022.249/2024-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Recorrente: TVA Construção Ltda. (09.366.582/0001-07).

1.2. Interessado: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT - Superintendência Estadual de Operações Brasília (34.028.316/0007-07).

1.3. Unidade Jurisdicionada: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT - Superintendência Estadual de Operações Brasília.

1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas

1.7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.8. Representação legal: Gustavo Castello Branco Portes Costa Couto (62900/OAB-DF), Éder Machado Leite (20955/OAB-DF) e outros, representando TVA Construção Ltda.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 907/2025 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso I; 143, inciso I, alínea “a”; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, em: a) acatar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Evilazio de Araújo Souto; b) julgar regulares com ressalva as contas a seguir relacionadas e dar quitação ao responsável; e c) informar ao responsável e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação o teor da presente deliberação, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-001.775/2022-7 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsável: Evilazio de Araújo Souto (873.580.934-53).

1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Tenório - PB.

1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

1.6. Representação legal: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (14233/OAB-PB), representando Evilazio de Araújo Souto.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 908/2025 - 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-019.822/2024-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Instituto Paulo Freire (69.270.486/0001-84) e Moacir Gadotti (289.713.458-53).

1.2. Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho e Emprego.

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: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 909/2025 - 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-022.036/2024-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Grupo de Apoio Vida e Luz (02.114.976/0001-10); Luiz Carlos de Souza (157.955.431-87).

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

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: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 910/2025 - TCU - Plenário

Considerando que se trata de denúncia sobre a pretensamente irregular concessão, no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de passaportes diplomáticos a pessoas que não atenderiam aos critérios da legislação em vigor, especialmente aos estabelecidos no Decreto 5.978/2006; e



Considerando que a denúncia não foi instruída de indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade no que concerne a passaporte diplomático concedido a congressistas e respectivos familiares.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XVI, e 53 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno, em não conhecer da presente denúncia, ante a inexistência dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 235 do RI/TCU, retirar-lhe a chancela de sigilo, exceto quanto à autoria e peças 1 e 2 dos autos; bem como determinar o seu arquivamento, devendo-se dar ciência desta deliberação aos interessados.

1. Processo TC-004.333/2025-0 (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: Câmara dos Deputados; Ministério das Relações Exteriores; Senado Federal.

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 911/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência 265/24-20/2024/DNIT (265/2024), sob a responsabilidade da Superintendência Regional do DNIT no Estado de Alagoas (DNIT/AL), com vistas à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de supervisão da execução das obras de implantação, duplicação, pavimentação, adequação de capacidade, melhoria da segurança e eliminação de segmentos críticos das Rodovias BR-424-316/AL (Arco Metropolitano), em dois lotes, com valor total estimado de R\$ 24.460.232,32;

Considerando que o denunciante alegou, em suma, a ocorrência de irregularidades nas pontuações técnicas previstas pelos itens 3.1.2.5, 3.1.3.5, 3.1.4.5 e 3.2 do anexo “critérios para pontuação técnica e preço” do edital, no que concerne às diplomações em nível de pós-graduação profissional e às exigências de certificações, dadas as ausências de relevância, relação com o objeto da contratação e fundamentação;

Considerando que os serviços de que tratam a presente contratação passaram apenas recentemente a ser licitados obrigatoriamente por técnica e preço, porquanto a Lei 14.133/2021 os classificou como serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual (art. 6º, inciso XVIII, alínea “d”), de tal modo que o DNIT, além de outros órgãos, ainda não dispõe de expertise para a definição de pontuação das notas técnicas;

Considerando que as pontuações máximas previstas para os títulos acadêmicos corresponderam a apenas 10% dos pontos totais atribuídos a cada cargo/função, prevalecendo no caso os pontos decorrentes da experiência dos profissionais, que corresponderam a 90% da pontuação;

Considerando que no edital da concorrência em exame as certificações corresponderam a 30% do total das notas técnicas, sendo assim relevantes para a definição do resultado da licitação;

Considerando, porém, que não há evidências de que a atribuição de pontos com certificações interferiu na atratividade e na competitividade da licitação;

Considerando que não há evidências de que os pontos em questão tenham interferido na atratividade e na competitividade da licitação;



Considerando que não houve constatação de outras irregularidades senão pela ausência de motivação nos instrumentos de planejamento da licitação dos aspectos supramencionados;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso XVI; 43, inciso I; e 53 da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 15, inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234, 235 e 250, inciso II, todos do Regimento Interno, em conhecer da presente denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, indeferir a cautelar pleiteada, bem como determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de se efetivar as determinações propostas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, devendo-se dar ciência aos interessados.

1. Processo TC-025.813/2024-2 (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: Superintendência Regional do Dnit No Estado de Alagoas - Dnit/mt.

1.4. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Julio de Souza Comparini (297284/OAB-SP) e Gabriel Costa Pinheiro Chagas (305149/OAB-SP), representando o denunciante.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. dar ciência à Superintendência Regional do DNIT no Estado de Alagoas, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada na Concorrência 265/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.8.1.1. ausência de motivação/justificativa na definição de critérios para avaliação das propostas técnicas dos licitantes na fase preparatória do processo licitatório, em especial acerca das diplomações em nível de pós-graduação profissional e das exigências de certificações, contrariando o art. 5º (princípios administrativos da publicidade e do julgamento objetivo) e 18, IX, da Lei 14.133/2021; art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999 (princípio da motivação); e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.542/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo; Acórdão 2.061/2021-TCU-Plenário, Revisor Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 2.129/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler);

ACÓRDÃO Nº 912/2025 - TCU - Plenário

Considerando que tratam os autos de monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 280/2020-TCU-Plenário, prolatado nos autos do TC 009.180/2012-5, referente à Solicitação da Comissão de Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (SCN), por meio da qual foi encaminhada ao Tribunal de Contas da União a Proposta de Fiscalização e Controle 9 (PFC 9), tendo sido realizada Auditoria Operacional para avaliação dos atos de gestão das políticas associadas ao Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas (Piecod);

Considerando que por meio do Acórdão 217/2025 – Plenário (peça 140), este Tribunal conheceu de embargos de declaração opostos pela Advocacia Geral da União, contra os subitens 1.6.1 e 1.6.2 do Acórdão 2247/2022 – Plenário (peça 43), acolhendo-os a fim de produzir alterações na decisão, conforme estabelecido nos subitens do item 9.1;

Considerando que analisados os termos do Acórdão 217/2025 - Plenário, verificou-se a ocorrência de inexatidão material em seu item 9, subitens 9.1.1, 9.1.2 e item 9.3, ante a menção ao Acórdão 2247/2024 – Plenário, quanto o correto seria Acórdão 2247/2022 – Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento



Interno, em, com fulcro na Súmula TCU nº 145, promover a revisão e o apostilamento do Acórdão 217/2025 - Plenário, Sessão de 5/2/2025, Ata nº 3/2025, com as seguintes propostas de alteração, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Item 9 do Acórdão 217/2025-PL

Onde se lê: (...) “contra os subitens 1.6.1 e 1.6.2 do Acórdão 2.247/2024-TCU-Plenário, de relatoria do” (...)

Leia-se: (...) contra os subitens 1.6.1 e 1.6.2 do Acórdão 2.247/2022-TCU-Plenário, de relatoria do (...)

Item 9.1.1 do Acórdão 217/2025-PL

Onde se lê: “9.1.1. considerar cumpridas as determinações dos subitens 1.6.1 e 1.6.2 do Acórdão 2.247/2024-TCU-Plenário,” (...)

Leia-se: 9.1.1. considerar cumpridas as determinações dos subitens 1.6.1 e 1.6.2 do Acórdão 2.247/2022-TCU-Plenário, (...)

Item 9.1.2 do Acórdão 217/2025-PL

Onde se lê: “9.1.2. considerar implementada a recomendação do subitem 1.6.7 do Acórdão 2247/2.024-TCU-Plenário, reproduzida no Acórdão 349/2024-TCU-Plenário;”

Leia-se: 9.1.2. considerar implementada a recomendação do subitem 1.6.7 do Acórdão 2.247/2022-TCU-Plenário, reproduzida no Acórdão 349/2024-TCU-Plenário;

Item 9.3 do Acórdão 217/2025-PL

Onde se lê: “9.3. restituir os autos à unidade técnica responsável para dar continuidade ao monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 2.247/2024-TCU-Plenário,” (...)

Leia-se: 9.3. restituir os autos à unidade técnica responsável para dar continuidade ao monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 2.247/2022-TCU-Plenário, (...)

1. Processo TC-029.424/2020-8 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Justiça e Segurança Pública.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).

1.5. Representação legal: Irma Claudia do Nascimento Moraes (48255/OAB-DF).

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 913/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados os autos a seguir indicados que tratam de representação com o objetivo de apurar condutas relacionadas à gestão administrativa do Pronto Socorro da Santa Casa de Misericórdia de Guaxupé/MG, sob a responsabilidade de Prefeitura Municipal de Guaxupé/MG.

Considerando que, de acordo com a jurisprudência do TCU, a responsabilidade primária pelo monitoramento da execução dos recursos federais do Sistema Único da Saúde (SUS) transferidos “fundo a fundo” aos estados, municípios e ao Distrito Federal é de competência do Ministério da Saúde.

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



representação e determinar o seu arquivamento, sem prejuízo de se efetivar as determinações propostas, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-000.112/2025-9 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Guaxupé - MG.
 - 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:
 - 1.6.1. encaminhar cópia dos autos da presente representação à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, para as providências de sua alçada, com cópia para o respectivo órgão de controle interno;
 - 1.6.2. informar à Prefeitura Municipal de Guaxupé - MG e ao representante o teor da presente deliberação.

ACÓRDÃO Nº 914/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação de autoria da deputada federal Carla Zambelli, a respeito de possíveis irregularidades na parceria firmada entre o Ministério dos Povos Indígenas - MPI e a empresa privada Ambipar para a gestão de terras indígenas (peça 1);

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, considerando a existência do TC-000.945/2025-0, que trata do mesmo objeto dos presentes autos, com fundamento nos artigos 1º, XXIV, e 169, I, e na forma do art. 143, V, “a”, todos do RITCU, de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em: a) conhecer da presente representação; e b) determinar o seu apensamento definitivo ao TC 000.945/2025-0, dando-se ciência desta deliberação à representante.

1. Processo TC-000.944/2025-4 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/Entidade: Ministério dos Povos Indígenas.
 - 1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
 - 1.5. Representação legal: não há.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 915/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados os autos a seguir indicados, de embargos de declaração opostos por Niltek Serviços Ltda. contra o Acórdão 355/2024 – TCU – Plenário, que conheceu a representação formulada pela ora embargante acerca de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 1/2023, tendo por objetivo a contratação de serviços de assistente técnico administrativo pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

Considerando que o Acórdão acima mencionado considerou improcedente a representação em comento.

Considerando que o papel do representante consiste em iniciar a ação fiscalizatória, quando, então, o próprio Tribunal toma o curso das apurações;

Considerando que o representante, tal como o denunciante, embora deflagrador da fiscalização, não é considerado automaticamente parte no processo, porquanto lhe é imposto, quando assim desejar,



demonstrar a razão legítima de intervir no processo, ocasião em que, deferido, figurará no processo como interessado;

Considerando caber ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo, nos termos do art. 282 do Regimento Interno/TCU, o que não foi feito;

Considerando que o representante-embargante não foi admitido como parte interessada no processo, tampouco da análise de suas razões se verifica o respectivo direito;

Considerando que o recorrente demonstra mero inconformismo com o entendimento adotado por esta Corte;

Considerando ainda que, mesmo que fosse superada a questão preliminar de admissibilidade do recurso, não se verifica na decisão embargada a alegada omissão, visto que o acórdão proferido mediante o rito do artigo 143 do RITCU tem como fundamentos de decidir a instrução de peça 17, conforme explicitado no seu enunciado.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c art. 143, inciso V, alínea "f", do Regimento Interno, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer dos embargos de declaração opostos por Niltek Serviços Ltda., por falta de legitimidade recursal, e em remeter cópia deste acórdão à recorrente.

1. Processo TC-002.910/2024-1 (EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Recorrente: Niltek Serviços Ltda. (02.544.972/0001-72).
- 1.2. Órgão/Entidade: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- 1.3. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.5. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
- 1.6. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: Frederico da Cunha Machado (616B/OAB-SE), representando Niltek Serviços Ltda..
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 916/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico SRP 90015/2024, sob a responsabilidade de Comando da 1ª Região Militar, cujo objeto é a contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação de conectividade dedicada à internet para organizações militares e locais de interesse da Rede Corporativa de Comunicações do Exército Brasileiro (EBNet).

Considerando a baixa materialidade do tema, tendo em vista que o suposto dano ao erário noticiado pelo representante, de R\$ 23.978,28, é inferior ao limite mínimo para instauração de tomada de contas especial, e considerando que os benefícios de eventual atuação do TCU na matéria não são relevantes o suficiente e não se referem a questões inéditas que permitam vislumbrar possível agregação de valor decorrente da eventual construção de jurisprudência.

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, incisos III e V, alínea "a"; 169, inciso III; 235 e 237, inciso VII, todos do Regimento Interno; e artigo 103, § 1º da Resolução TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la prejudicada, diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto;



encaminhar cópia da representação, da instrução da unidade técnica e do presente Acórdão ao Comando da 1ª Região Militar e ao Centro de Controle Interno do Exército – CCIEx, para adoção de providências internas de suas respectivas alçadas;

encaminhar cópia do presente Acórdão ao representante, informando-lhe que o conteúdo desta deliberação poderá ser consultado, também, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e determinar o arquivamento dos autos.

1. Processo TC-003.164/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Comando da 1ª Região Militar.

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: Alison da Silva Ramos, representando o denunciante.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 917/2025 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 1º, incisos I e II; e 47 da Lei 8.443/92, c/c os artigos 1º, incisos I e II; 143, incisos III e V, alínea “g”; e 252 do Regimento Interno, em: a) conhecer da representação a seguir indicada para, no mérito, considera-la procedente; b) determinar a conversão do referido processo em tomada de contas especial; c) autorizar a realização das pertinentes citações; d) cientificar, conforme o disposto no artigo 198, parágrafo único, do Regimento Interno, o ministro de Estado supervisor da área ou a autoridade equivalente; e e) informar à Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Roraima, ao Sr. Armando Marcos dos Santos (CPF 766.044.973-72), e à sociedade empresária Tidimar Comércio de Produtos Médico Hospitalares Ltda. (CNPJ 25.296.849/0001-85) o teor da presente deliberação; de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-025.377/2020-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 023.106/2023-9 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsável: Marcelo de Lima Lopes (315.195.058-25).

1.3. Interessados: Governo do Estado de Roraima (84.012.012/0001-26); Secretaria de Saúde do Estado de Roraima (84.013.408/0001-98); Tidimar Comercio de Produtos Médicos Hospitalares Ltda (25.296.849/0001-85).

1.4. Órgão/Entidade: Governo do Estado de Roraima.

1.5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.8. Representação legal: Marcelo de Sá Mendes (43889/OAB-DF), representando o denunciante; Governo do Estado de Roraima.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 918/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação com pedido de medida cautelar, formulada pelo Deputado Federal Filipe Barros Baptista de Toledo Ribeiro, a respeito de supostos indícios de irregularidades em acordo celebrado entre a estatal Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) e a empresa Shanghai Spacesail Technologies Co., Ltd., que teria como objetivo o fornecimento de internet via satélite no Brasil.



Considerando que os fatos narrados não se encontram acompanhados de indícios concernentes à suposta irregularidade, requisito de admissibilidade exigido pelo art. 235 c/c art. 237, parágrafo único, do RITCU.

Considerando que o autor da inicial possui legitimidade para representar junto ao Tribunal, mas não atende aos requisitos previstos no art. 232 do RITCU para demandar fiscalizações por parte do TCU, a exemplo da sugerida “auditoria especial e fiscalização do acordo” em questão.

Considerando que o referido acordo poderá ser oportunamente analisado por esta Corte em momento futuro, especialmente se considerada possível aprovação da Solicitação de Informação ao TCU (SIT) 84/2024, em tramitação na Câmara dos Deputados.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 143, inciso III; 235, parágrafo único, e 237, parágrafo único, do Regimento Interno, em:

não conhecer da presente representação;
encaminhar cópia do presente Acórdão ao representante, informando-lhe que o conteúdo desta deliberação poderá ser consultado, também, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
determinar o arquivamento dos autos.

1. Processo TC-026.145/2024-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Telecomunicações Brasileiras S.A.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 919/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90015/2024 para registro de preços e eventual contratação de solução de tecnologia da informação e comunicação em serviços de cabeamento estruturado, sob a responsabilidade de Comando da 6ª Região Militar do Exército Brasileiro.

Considerando que restou evidenciado ter havido falha no que diz respeito à ausência de manifestação do pregoeiro e da autoridade competente sobre a totalidade dos argumentos apresentados em recurso de licitante, e que tal impropriedade, embora insuficiente para invalidar o certame, merece ser objeto de ciência, com vistas a evitar recorrências em licitações vindouras.

Considerando que, após cuidadosa verificação por parte da unidade instrutiva, constatou-se não haver plausibilidade jurídica das demais alegações da representante.

Considerando que a representante não demonstrou razão legítima para intervir nos autos, nem possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio, que justificasse seu ingresso nos autos como interessado, e que a produção de sustentação oral é restrita às partes interessadas.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 170, § 4º, da Lei 14.133/2021; artigo 43 da Lei 8.443/92; c/c os artigos 1º, inciso XXIV; 17, inciso IV; 143, inciso III; 146, § 2º; 169, inciso II; 234, § 2º, 2ª parte; 235 e 237, inciso VII; 276, § 6º, todos do Regimento Interno; e artigo 103, § 1º da Resolução TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
b) indeferir o pedido de medida cautelar, ante a inexistência dos requisitos necessários à sua concessão;



c) dar ciência ao Comando da 6ª Região Militar sobre a seguinte impropriedade, identificada no Pregão 90015/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes: ausência de manifestação do pregoeiro e da autoridade competente sobre a totalidade dos argumentos apresentados em recurso da licitante APC Tecnologia e Engenharia Ltda., contrariando o disposto no art. 2º da Lei 9.784/1999, no art. 5º, LV, da Constituição e na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.026/2011-TCU-Plenário e 3.972/2023-TCU-2ª Câmara;

d) indeferir o pedido de ingresso da representante como interessada, ante a inexistência dos requisitos necessários para intervir nos autos;

e) encaminhar cópia do presente Acórdão ao Comando da 6ª Região Militar e à representante, informando-lhes que o conteúdo desta deliberação poderá ser consultado, também, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

f) determinar o arquivamento dos autos.

1. Processo TC-028.567/2024-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Comando da 6ª Região Militar.

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: André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando o denunciante.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 920/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados os autos a seguir indicados que tratam de representação formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer, com base em notícias veiculadas na imprensa, indicando um significativo aumento de gastos com publicidade pelo BNDES, no exercício de 2024.

Considerando a existência do TC-019.103/2024-7, sob a relatoria do Sr. Ministro Benjazmin Zymler, de autoria da mesma autoridade representante e sobre o mesmo objeto destes autos.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, com fundamento nos artigos 1º, XXIV, e 169, I, na forma do art. 143, V, “a”, todos do RITCU, e de acordo com o parecer da unidade instrutiva emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em: conhecer da presente representação e apensar o presente processo ao TC 019.103/2024-7, dando-se ciência desta deliberação ao representante.

1. Processo TC-029.009/2024-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

1.2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 921/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de tomada de contas especial sobre irregularidades afetas a adiantamentos de pagamentos e superfaturamento na execução do Contrato de Repasse 218.748-38/2007, que tinha por objeto a construção de infraestrutura nos bairros de Mapiri e Uruará em Santarém/PA (construção



e melhorias de unidades habitacionais, implantação de rede de energia elétrica, esgotamento sanitário e pavimentação);

Considerando que, por ocasião do julgamento de mérito ocorrido em 20/6/2018, por meio do Acórdão 1.380/2018-TCU-Plenário (relator Min. Vital do Rêgo), o Plenário julgou irregulares as contas de Alba Valéria Lima Jorge, então Secretária de Infraestrutura do Município de Santarém/PA, Eduardo Souza de Araújo, engenheiro fiscal daquele município, e da empresa Construtora Mello de Azevedo S.A., com condenação ao ressarcimento do débito e aplicação de multas individuais;

Considerando que, adicionalmente, foi determinado à unidade instrutora no subitem 9.8 que, antes de realizar a notificação a respeito dos débitos solidários, confirmasse junto ao Município de Santarém/PA e à Caixa Econômica Federal a informação acerca da retenção de pagamentos devidos à Construtora Mello de Azevedo S.A., empresa responsável pelas obras (Contrato 2/2008);

Considerando que, se confirmada a retenção, essa deveria ser lançada como crédito nas planilhas com os débitos;

Considerando que foram interpostos e decididos diversos recursos nestes autos que não alteraram o acórdão original até que, por fim, esgotou-se a fase recursal por ocasião do Acórdão 1.604/2023-TCU-Plenário, quando o feito foi reencaminhado à unidade instrutora para fins de confirmar ou não a existência de eventuais retenções de pagamentos devidos à Construtora Mello de Azevedo S.A. de que trata o subitem 9.8 do Acórdão 1.380/2018-TCU-Plenário, o que poderia reduzir o valor dos débitos;

Considerando que, após diligências à Prefeitura de Santarém/PA e à Caixa Econômica Federal, restou confirmada a retenção, na conta do Contrato de Repasse 218.748-38/2007, da quantia de R\$ 402.635,53, correspondente à adição dos valores dos boletins de medição 44 e 45, bem como a devolução integral aos cofres da União do saldo final dos recursos que ainda permaneciam nas contas corrente e de aplicação, aí incluída a quantia retida para efeitos de cobrir parte do débito apurado (peças 239-241);

Considerando que foram identificados erros materiais nas notificações enviadas aos responsáveis nestes autos, na forma detalhada na manifestação da unidade instrutora (peças 239-241);

Considerando que, na forma da manifestação do titular da unidade instrutora (peça 241), não há como modificar o mérito com base na prescrição das pretensões punitivas, à luz da Resolução-TCU 344/2022, com redação dada pela Resolução-TCU 367/2024;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inc. I, 143, inc. V, alíneas “c” e “d”, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em expedir as determinações abaixo, com as cautelas registradas pela unidade instrutora à peça 239, e remeter cópia desta decisão ao Município de Santarém/PA e à Caixa Econômica Federal.

1. Processo TC-026.593/2015-7 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apensos: 014.089/2009-2 (Solicitação do Congresso Nacional)

1.2. Responsáveis: Alba Valeria Lima Jorge (451.470.601-97); Construtora Mello de Azevedo S.A. (17.154.899/0001-08); Eduardo Souza de Araújo (165.857.982-87); Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos dos Santos (559.939.822-68); Marcus Alan Ferreira Duarte (572.628.882-34); Município de Santarém/PA (05.182.233/0001-76).

1.3. Unidades Jurisdicionadas: Município de Santarém/PA; Ministério das Cidades (extinta).

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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

1.7. Representação legal: Ivan Felipe Dantas Paro (75.23-E/OAB-PA), Manuela Freitas Santos (16.400/OAB-PA) e outros, representando Ludmila Ribeiro da Silva de Mattos dos Santos; Renato de Araújo Barbosa (6.271/OAB-PA) e Alcindo Vogado Neto (6.266/OAB-PA), representando Alba Valeria Lima Jorge; Patrícia Guercio Teixeira Delage (90.459/OAB-MG), Marina Hermeto Correa



(75.173/OAB-MG) e outros, representando Construtora Mello de Azevedo S.A.; Rodrigo Numeriano Dubourcq Dantas (31.920/OAB-PE), representando Ministério das Cidades (extinta); Antonio Eder John de Sousa Coelho (4.572/OAB-PA) e Aline Neves Hoyos (15.172/OAB-PA), representando Eduardo Souza de Araújo; Matheus Feitosa Gomes de Oliveira, Iuri Batista de Oliveira (14.066/OAB-DF) e outros, representando Caixa Econômica Federal; Manuela Freitas Santos (16.400/OAB-PA), Mauro Cesar Lisboa dos Santos (4288/OAB-PA) e outros, representando Marcus Alan Ferreira Duarte; Delzuita Conceição de Aguiar (010.240/OAB-PA), Carlos Magno Bia Sarrazin (23.273/OAB-PA) e outros, representando Município de Santarém/PA.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. tornar sem efeito as notificações às peças 180, 181 e 207 destes autos;

1.8.2. reexpedir as notificações de dívidas à Construtora Mello de Azevedo S.A. (CNPJ 17.154.899/0001-08), a Alba Valéria Lima Jorge (CPF 451.470.601-97), então Secretária de Infraestrutura do Município de Santarém/PA, e a Eduardo Souza de Araújo (CPF 165.857.982-87), engenheiro fiscal daquele município à época dos fatos, nos moldes do subitem 9.2 do Acórdão 1.380/2018-TCU-Plenário e de acordo com as seguintes tabelas:

Devedores solidários: Construtora Mello de Azevedo S.A., Eduardo Souza de Araújo e Alba Valéria Lima Jorge

Valor Original (R\$)	Data	Natureza
236.201,96	28/2/2009	Débito
8.195,09	31/3/2009	Débito
475.828,67	31/5/2009	Débito
1.792.113,05	31/7/2009	Débito
201.510,22	31/12/2012	Crédito
201.125,31	28/2/2013	Crédito

Devedores solidários: Construtora Mello de Azevedo S.A. e Eduardo Souza de Araújo

Valor Original (R\$)	Data	Natureza
174.014,31	28/2/2011	Débito
209.601,50	31/3/2011	Débito
150.948,91	30/4/2011	Débito
46.751,41	31/5/2011	Débito
121.541,04	30/6/2011	Débito
1.072.445,27	18/7/2011	Débito
66.466,17	31/7/2011	Débito
1.457.683,23	24/8/2011	Débito
62.406,73	30/8/2011	Débito
96.363,44	30/9/2011	Débito
134.333,74	18/10/2011	Débito
369.244,12	30/11/2011	Débito
242.784,00	31/12/2011	Débito
144.658,80	31/1/2012	Débito
167.649,77	29/2/2012	Débito
143.791,52	30/4/2012	Débito
52.236,55	31/5/2012	Débito
50.213,58	30/8/2012	Débito
45.823,23	30/9/2012	Débito
143.314,72	31/10/2012	Débito



ACÓRDÃO Nº 922/2025 - TCU – Plenário

Considerando tratar-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Previdência, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Instituto Treinar de Educação e Tecnologia por meio do Convênio MTE/SPPE 136/2006 – Instituto Treinar/SC (Siafi 577606);

Considerando que o referido convênio tinha como objeto o “estabelecimento de cooperação técnica e financeira com vistas a promover o empreendedorismo juvenil no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), incentivando a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda, negócios, ocupação, inserção social, organização e visão empreendedora”;

Considerando que, conforme o Acórdão 9.965/2023-TCU-Segunda Câmara, o Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu pelo arquivamento do processo devido à prescrição;

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), após alerta proveniente da Assessoria de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego, identificou que o mesmo convênio já havia sido objeto de análise em outro processo, o TC 020.987/2008-4, que resultou no Acórdão 666/2009-TCU-Plenário, que julgou irregulares as contas do responsável André Luiz Gonçalves Videira, condenando-o ao pagamento de débito e aplicando-lhe uma multa;

Considerando que, após o trânsito em julgado do Acórdão 666/2009-TCU-Plenário (19/6/2009), foram adotadas providências para inclusão do responsável André Luiz Gonçalves Videira nos Cadastros de Contas Julgadas Irregulares e Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal;

Considerando a autuação do processo de cobrança executiva TC 014.690/2009-6;

Considerando que, ao consultar o TC 020.987/2008-4, foram verificadas a mesma causa de pedir e o mesmo pedido do TC 031.793/2022-3, diferindo apenas o resultado: no primeiro, o TCU apreciou o mérito da matéria e, no segundo, há o reconhecimento da prescrição e a determinação pelo arquivamento dos autos;

Considerando que, diante da constatação da litispendência (Art. 337, §3º do Código de Processo Civil), o corpo técnico da AudTCE (peças 151 e 152) propôs tornar insubsistente o Acórdão 9965/2023-TCU-Segunda Câmara, tendo em vista que o Tribunal apreciou, por meio do Acórdão 666/2009-TCU-Plenário, matéria de idêntico teor e com o mesmo responsável no polo passivo no âmbito do TC 020.987/2008-4;

Considerando que o representante do Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade instrutora;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, tornar insubsistente o Acórdão 9965/2023-TCU-Segunda Câmara, tendo em vista que o Tribunal apreciou, por meio do Acórdão 666/2009-TCU-Plenário, matéria de idêntico teor e com o mesmo responsável no polo passivo no âmbito do TC 020.987/2008-4; encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada da instrução da unidade técnica, ao Ministério do Trabalho e Emprego e aos responsáveis; e arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU.

1. Processo TC-031.793/2022-3 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: André Luiz Gonçalves Videira (432.984.869-49); Instituto Treinar de Educação e Tecnologia (02.161.201/0001-04).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Instituto Treinar de Educação e Tecnologia.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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

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 923/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação a respeito de possíveis irregularidades envolvendo a contratação de consultores vinculados ao projeto intitulado “Gente Negra – Reconstrução e Desenvolvimento”;

Considerando que a representação não preenche os requisitos de admissibilidade exigidos para a espécie, por não estar acompanhada de indícios de irregularidade ou ilegalidade;

Considerando que o exercício de representação perante esta Corte, com o objetivo de proteger o interesse público, foi respeitado, uma vez que a peça foi conhecida e seu mérito foi devidamente examinado por este Tribunal; e

Considerando que o assunto abordado na presente representação já foi examinado no TC-003.639/2025-8 (Relator Ministro Bruno Dantas);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992 e nos arts. 143, inciso V, alínea “a”; 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU nº 259/2014, em:

a) não conhecer da representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade pertinentes;

b) remeter cópia desta deliberação e da instrução (peça 5) ao Ministério da Igualdade Racial e ao representante, destacando que a referida decisão pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

c) apensar definitivamente os presentes autos, nos termos dos arts. 36 e 40, inciso III, da Resolução-TCU nº 259/2014, ao TC-003.639/2025-8.

1. Processo TC-003.592/2025-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Igualdade Racial (MIR).

1.2. Representante: Deputado Federal Rodolfo Nogueira (PL-MS)

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 924/2025 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação protocolada pelo Ministério Público junto ao TCU acerca de possíveis omissões do Banco Central do Brasil – BCB frente à elevação do dólar, resultando em intervenções no mercado de câmbio, na consecução da política cambial;

Considerando que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

Considerando a análise conclusiva exarada pela AudBancos à peça 07, a qual acolho como razão de decidir;

Considerando a manifestação do Ministério Público de Contas da União (peça 11), na qual o membro do Parquet aquiesceu com o encaminhamento proposto pela unidade instrutora;

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, 235, 237, inciso I, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer a



representação e considerá-la improcedente; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 07) à unidade jurisdicionada e ao representante e arquivar o processo.

1. Processo TC-029.097/2024-0 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Unidade Jurisdicionada: Banco Central do Brasil.
- 1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 1.3. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 925/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de tomada de contas especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em virtude de aplicação irregular, pelo estabelecimento comercial RRL Drogaria Ltda., de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil – Aqui Tem Farmácia Popular (PFPB), no período de 14/1 a 1/9/2015, com prejuízos quantificados em cerca de R\$ 295 mil, em valores históricos.

Considerando que, por meio do Acórdão 3.562/2024-1ª Câmara, de 14/5/2024, as contas do estabelecimento comercial RRL Drogaria Ltda., de Marcelle Fernanda Silva e de Rafael Ribeiro de Lima foram julgadas irregulares, com a condenação dos responsáveis em débito solidário e a aplicação de multas individuais;

considerando que a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos indicou, à peça 107, que a empresa RRL Drogaria Ltda. havia sido baixada na Receita Federal do Brasil (RFB) desde 11/10/2022 (peça 106), antes mesmo da sua citação, ocorrida em 31/7/2023 (peça 67), sendo a liquidação confirmada no sítio da Junta Comercial do Estado de São Paulo (peça 106);

considerando que, no voto condutor do acórdão condenatório, esse assunto foi avaliado nos seguintes termos:

“20. Quanto ao ressarcimento do débito e à aplicação de multas, verifica-se que a empresa RRL Drogaria Ltda. se encontra com situação cadastral ‘baixada’ no Sistema CNPJ da Receita Federal, desde 11/10/2022, sob o motivo de ‘extinção por encerramento liquidação voluntária’ (peça 50).

21. Porém, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a situação de ‘baixa’ nesses moldes não indica, necessariamente, o fim da personalidade jurídica, que se extingue somente após a liquidação da sociedade e o cancelamento da sua inscrição no órgão competente, conforme disposto no art. 51 do Código Civil.

22. No caso, diante da ausência de provas nos autos da efetiva liquidação da empresa mediante tal cancelamento, é possível a sua responsabilização, conforme o citado Acórdão 1.727/2014, da 1ª Câmara, de minha relatoria e, ainda, os Acórdãos 5.112/2021 e 6.737/2022, da 2ª Câmara (relatores: Ministro Bruno Dantas e Ministro Substituto Marcos Bemquerer), entre outros.”

considerando, entretanto, que, posteriormente, foi juntada aos autos a certidão da Junta Comercial do Estado de São Paulo comprovando a dissolução da empresa em 11/10/2022 (peça 106);

considerando que, no caso, a citação da empresa deve ser considerada nula, assim como todos os atos processuais consequentes da referida citação, quais sejam o julgamento das contas da pessoa jurídica e sua condenação em débito e multa, conforme a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão de Relação 35/2025-Plenário, de minha relatoria;



considerando que a nulidade da citação de referido estabelecimento comercial, no entanto, não produz consequências na deliberação proferida em relação aos demais responsáveis, devendo ser mantidos o julgamento das suas contas e a condenação em débito e multa;

considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) – peças 108-111;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso I, alínea “b”, 174, 175 e 176 do Regimento Interno do TCU, em:

a) declarar, de ofício, a nulidade da citação da sociedade empresarial RRL Drogaria Ltda. (extinta e liquidada), bem como dos atos dela decorrentes, anulando-se, por conseguinte, o julgamento pela irregularidade das suas contas e a condenação ao ressarcimento de débito solidário e ao pagamento de multa individual;

b) tornar insubsistentes os subitens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 3.562/2024-1ª Câmara, apenas no que se refere à sociedade empresarial RRL Drogaria Ltda., mantendo-se o julgamento das contas e a condenação em débito solidário e multa dos demais responsáveis; e

c) comunicar esta deliberação ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), aos responsáveis e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo.

1. PROCESSO TC-000.129/2022-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Marcelle Fernanda Silva (337.761.558-09), Rafael Ribeiro de Lima (989.982.341-49) e RRL Drogaria Ltda. (11.235.963/0001-90).

1.2. Unidade: Fundo Nacional de Saúde (FNS).

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

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: Tulio Ferreira do Nascimento (45.597/OAB-GO), representando Rafael Ribeiro de Lima.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 926/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades em concurso público realizado pela Agência Nacional de Mineração (ANM) - peça 9.

considerando que a representante questionou, em suma, a cláusula de barreira do cadastro de reserva do certame, imposta com base no Decreto 9.739/2019, pois a ANM enfrentaria grave carência de pessoal, de 62,4% do seu quadro funcional, o que comprometeria sua capacidade de desempenhar suas atribuições;

considerando que a representante solicitou atuação do TCU para rever a cláusula de barreira, a exemplo do que teria sido efetuado no Concurso Público Nacional Unificado, a fim de ampliar o número de candidatos classificados no cadastro de reserva do concurso da ANM, de forma a garantir a recomposição do quadro de pessoal da entidade;

considerando que a unidade instrutora analisou o expediente como denúncia, mas defendeu que não foram preenchidos os requisitos de admissibilidade (peça 10), haja vista que i) o documento não está acompanhado de indício concernente à irregularidade; e ii) não há interesse público no trato da suposta irregularidade, principalmente porque se visa a defesa de interesses subjetivos, por ser a denúncia subscrita por candidata aprovada em determinado cargo, porém classificada fora das vagas previstas para serem efetivamente preenchidas;



considerando que esse último aspecto recomenda o tratamento do processo como “denúncia”, com o objetivo de resguardar a identidade da candidata;

considerando, entretanto, que, de fato, não foram satisfeitos os requisitos de admissibilidade para conhecimento da denúncia;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, e 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e arts. 103, § 1º, 105 e 108 da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade especializada, por unanimidade, em:

- a) não conhecer da denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade;
- b) levantar o sigilo do processo, exceto em relação às peças que contenham identificação pessoal da denunciante;
- c) comunicar esta decisão à denunciante;
- d) arquivar os autos.

1. PROCESSO TC-006.001/2025-4 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
- 1.3. Unidade: Agência Nacional de Mineração (ANM).
- 1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 927/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação formulada pela empresa Idealnet Produtos Eletrônicos e Teleinformática Ltda. (licitante), com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 95100/2025, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) para o fornecimento de equipamentos e a instalação de infraestrutura de redes, com valor estimado de R\$ 641.707,32.

Considerando que a representante alega, em síntese, que foi indevidamente inabilitada no certame em razão de: (i) não comprovação da qualificação de seu responsável técnico nos termos das normas NR 10 e NR 35; e (ii) não aceitação dos atestados de capacidade técnica apresentados por estarem supostamente relacionados à implantação de sistemas de controle de acesso, e não de redes de comunicação;

considerando que, após avaliar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu que a inabilitação da empresa Idealnet em relação à certificação do responsável técnico para treinamento NR 10 e NR 35:

“foi regular, ainda que não tenha sido realizada diligência pelo pregoeiro, já que a empresa teve oportunidade por meio de seu recurso administrativo de apresentar documentação complementar a fim de comprovar a autenticidade dos certificados e não o fez (...), vindo apenas agora, diante do TCU, apresentar novos elementos de convicção sobre esse tópico”;

considerando que, adicionalmente, a unidade técnica verificou ter havido equívoco do pregoeiro ao analisar os atestados de capacidade técnica, uma vez que eles se referem à instalação de cabeamento estruturado e infraestrutura de redes, e não a sistemas de controle de acesso;



considerando que o pregão foi homologado em 14/3/2025, não havendo notícias se já ocorreu a assinatura do respectivo contrato;

considerando que a AudContratações entende que está presente o perigo da demora reverso, por se tratar de contratação de serviços e bens essenciais à operacionalização do novo prédio do IFSP e não haver outro contrato com o mesmo objeto;

considerando que a diferença entre as propostas das empresas Idealnet (representante) e Master (vencedora) foi de apenas R\$ 6.280,00, não representando a proposta da primeira nem 2% do valor da proposta da segunda;

considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis;

considerando, por fim, que a unidade técnica considera suficiente apenas expedir ciência à Unidade Jurisdicionada acerca da falha detectada, qual seja: a rejeição de atestados de capacidade técnica válidos, que se referiam a bens ou serviços com complexidade tecnológica e/ou operacional equivalente ou superior, no mínimo, a 50% do objeto licitado;

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; 169, inciso V, 235; 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, bem como no parecer da unidade técnica, em:

- a) conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, em face da ausência dos elementos necessários para sua adoção;
- c) expedir o comando especificado no item 1.7 abaixo;
- d) comunicar esta decisão à representante e à unidade jurisdicionada; e
- e) arquivar os autos.

1. PROCESSO TC-005.260/2025-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP).

1.2. Representante: Idealnet Produtos Eletrônicos e Teleinformática Ltda. (05.700.103/0001-88).

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: Gabriel Francisco Ceccon Enebelo (71771/OAB-PR), Thyago Vieira Klike (116615/OAB-PR), Gabriela Witt de Assunção (117107/OAB-PR) e outros.

1.7. dar ciência ao IFSP sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 95100/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.7.1. a não realização de diligência pelo pregoeiro a fim de verificar a autenticidade dos certificados NR 10 e NR 35 apresentados contrariou o disposto nos itens 7.15 e 7.15.1. do edital e no art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021;

1.7.2. a rejeição de atestados de capacidade técnica que discriminem bens ou serviços com complexidade tecnológica e/ou operacional equivalente ou superior, no mínimo, a 50% do objeto licitado contrariou o disposto no item 4.6.1 do termo de referência do edital e no art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021.

ACÓRDÃO Nº 928/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação com o objetivo de avaliar a conformidade dos atos relacionados às operações de crédito realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à exportação de bens e serviços de engenharia a entes públicos estrangeiros para obras de aquedutos. Este processo foi autuado em atenção ao Acórdão 1.413/2016-TCU-Plenário (TC



034.365/2014-1), prolatado no âmbito de auditoria que analisou 140 operações de financiamento à exportação de serviços destinados a obras de diversas tipologias – envolvendo portos, estaleiros, aquedutos, aeroportos, hidrelétricas, termelétricas, gasodutos, habitações, irrigação, drenagem, entre outras – concedidas pelo BNDES a diversos países no período de 2005 a 2014.

considerando que, diante dos indícios de irregularidades identificados nesse processo, o Tribunal determinou, por meio dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.413/2016-Plenário (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman), a constituição de oito processos apartados para exame detalhado por tipologia de obra;

considerando que o voto condutor dessa decisão padronizou os aspectos a serem analisados no âmbito dos processos apartados;

considerando que, em todos os processos apartados, as análises e os critérios de responsabilização foram uniformizados com base nas premissas do Relatório das Atividades do Grupo de Trabalho constituído pela Ordem de Serviço Segecex 11, de 6/7/2018;

considerando que as irregularidades ocorreram de maneira sistemática no banco, em todas as operações fiscalizadas pelo TCU nos processos apartados;

considerando que o Acórdão 324/2024-Plenário decidiu sobre a responsabilidade dos agentes chamados em audiência no processo apartado piloto (TC 017.469/2016-3), relacionado ao financiamento à exportação de bens e serviços em obras rodoviárias, concluindo que as condutas de todos os responsáveis arrolados nesses autos não seriam passíveis de sanção, acolhendo as razões de justificativa por eles apresentadas, integralmente ou parcialmente, em razão da ausência de erro grosseiro;

considerando que, posteriormente, o Tribunal decidiu no mesmo sentido no âmbito dos demais processos apartados, resultando nos Acórdãos 1.328, 1.329, 1.330 e 1.349, todos proferidos pelo Plenário em 2024, e no Acórdão 408/2025-Plenário;

considerando a necessidade de garantir a harmonia das decisões desta Corte, em observância aos princípios da segurança jurídica e da isonomia;

considerando os pareceres convergentes constantes dos autos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro nos arts. 143, V, “a”, 169, inciso V, e 250, inciso I e § 1º, do Regimento Interno do TCU, por unanimidade, em:

a) acolher, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis André Taveira Cruz (CPF: 288.906.428-07), Armando Mariante Carvalho Júnior (CPF: 178.232.937-49), Demian Fiocca (CPF: 130.316.328-42), Eduardo Rath Fingerl (CPF: 373.178.147-68), Élvio Lima Gaspar (CPF: 626.107.917-04), João Carlos Ferraz (CPF: 230.790.376-34), Jorge Kalache Filho (CPF: 178.165.217-15), Juliana Ferreira Ribeiro Pessoa (CPF: 718.880.044-87), Luciano Galvão Coutinho (CPF: 636.831.808-20), Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04), Luiz Antônio Araújo Dantas (CPF: 400.896.497-53), Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (CPF: 691.850.857-15), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57), Luiz Fernando Linck Dorneles (CPF: 172.592.310-68), Marcelo Orlando Mesquita da Silva (CPF: 051.498.337-03), Márcia Cristina da Silva Dias (CPF: 070.766.557-48), Maurício Borges Lemos (CPF: 165.644.566-20), Roberta Lavallo da Silva Faria (CPF: 054.898.727-05), Vladimir Matheus Ribeiro de Souza (CPF: 086.780.167-01) e Wagner Bittencourt de Oliveira (CPF: 337.026.597-49), em face das condutas a eles atribuídas nas audiências determinadas por despacho do Ministro Relator constante à peça 140, sem aplicar-lhes multa, em homenagem ao que dispõem os arts. 23, 24 e 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb);

b) comunicar esta decisão aos responsáveis e ao BNDES;

c) arquivar os autos.

1. PROCESSO TC-016.599/2019-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apenso: 006.270/2021-2 (Solicitação).



1.2. Responsáveis: André Taveira Cruz (CPF: 288.906.428-07), Armando Mariante Carvalho Júnior (CPF: 178.232.937-49), Demian Fiocca (CPF: 130.316.328-42), Eduardo Rath Fingerl (CPF: 373.178.147-68), Élvio Lima Gaspar (CPF: 626.107.917-04), João Carlos Ferraz (CPF: 230.790.376-34), Jorge Kalache Filho (CPF: 178.165.217-15), Juliana Ferreira Ribeiro Pessoa (CPF: 718.880.044-87), Luciano Galvão Coutinho (CPF: 636.831.808-20), Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF: 037.653.907-04), Luiz Antônio Araújo Dantas (CPF: 400.896.497-53), Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (CPF: 691.850.857-15), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF: 043.065.437-57), Luiz Fernando Linck Dorneles (CPF: 172.592.310-68), Marcelo Orlando Mesquita da Silva (CPF: 051.498.337-03), Márcia Cristina da Silva Dias (CPF: 070.766.557-48), Maurício Borges Lemos (CPF: 165.644.566-20), Roberta Lavallo da Silva Faria (CPF: 054.898.727-05), Vladimir Matheus Ribeiro de Souza (CPF: 086.780.167-01) e Wagner Bittencourt de Oliveira (CPF: 337.026.597-49).

1.3. Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.4.1. Ministro que se declarou impedido: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Andre Correia Raposo Felipe, Juliana Silva Bernardo e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Francisco Augusto da Costa e Silva (OAB/RJ 21.370), André Uryn (OAB/RJ 110.580) e outros, representando Armando Mariante Carvalho Junior, Eduardo Rath Fingerl, Demian Fiocca, Luiz Fernando Linck Dorneles e Jorge Kalache Filho; Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), representando Luiz Antonio Araujo Dantas, Marcia Cristina da Silva Dias, Luciene Ferreira Monteiro Machado e Juliana Ferreira Ribeiro Pessoa; Pedro José de Almeida Ribeiro (OAB/RJ 163.187), Ana Paula Barbosa de Sa (OAB/RJ 140.352) e outros, representando Vladimir Matheus Ribeiro de Souza, Andre Taveira Cruz e Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva; Louise Dias Portes (OAB/RJ 203.612), Luis Inacio Lucena Adams (OAB/DF 29.512) e outros, representando Elvio Lima Gaspar; Mayara Guardiano Nascimento (OAB/DF 72.442), representando Roberta Lavallo da Silva Faria e Marcelo Orlando Mesquita da Silva; Sergio Bermudes (OAB/RJ 17.587), Elias Candido da Nobrega Neto (OAB/DF 71.601) e outros, representando João Carlos Ferraz, Luciano Galvão Coutinho e Mauricio Borges Lemos; ; Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), representando Luiz Filipe de Castro Neves; Francisco Augusto da Costa e Silva (OAB/RJ 21.370), Carina Gallardo Rey (OAB/RJ 132.226) e outros, representando Wagner Bittencourt de Oliveira.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 929/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de representação com o objetivo de avaliar a conformidade dos atos relacionados às operações de crédito realizadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à exportação de bens e serviços de engenharia a entes públicos estrangeiros em obras de usina siderúrgica, irrigação e drenagem, treinamento e capacitação, e elaboração de projetos.

Considerando que o Acórdão 1.413/2016-Plenário, que tratou de auditoria sobre os financiamentos à exportação de bens e serviços de engenharia brasileiros em obras de infraestrutura realizadas por entes públicos estrangeiros, operados pelo BNDES, determinou a instauração de sete processos apartados, classificando e segregando os empreendimentos fiscalizados nesses autos por tipologia da obra;

considerando que o voto condutor dessa decisão padronizou os aspectos a serem considerados na análise a ser empreendida no âmbito dos processos apartados;

considerando que, em todos os processos apartados, as análises e os critérios de responsabilização foram uniformizados com base nas premissas do Relatório das Atividades do Grupo de Trabalho constituído pela Ordem de Serviço Segecex 11, de 6/7/2018;

considerando que o Acórdão 324/2024-Plenário decidiu sobre a responsabilidade dos agentes chamados em audiência no processo apartado piloto (TC 017.469/2016-3), relacionado ao financiamento à exportação de bens e serviços em obras rodoviárias;

considerando a similaridade dos indícios de irregularidades que subsidiaram o chamamento em audiência dos responsáveis nos dois casos, materializado nos Acórdãos 2.006/2019-Plenário (apartado de obras rodoviárias) e no despacho constante à peça 268 (apartado de obras de usina siderúrgica, irrigação e drenagem, treinamento e capacitação, e elaboração de projetos – em análise nestes autos);

considerando que os referidos indícios ocorreram de maneira sistemática no banco, em todas as operações fiscalizadas pelo TCU nos sete processos apartados;

considerando que, por meio do Acórdão 324/2024-Plenário, o Tribunal decidiu que as condutas de todos os responsáveis arrolados naqueles autos não seriam passíveis de sanção, acolhendo as razões de justificativa por eles apresentadas, integralmente ou parcialmente, em razão da ausência de erro grosseiro;

considerando que, posteriormente, o Tribunal decidiu no mesmo sentido no âmbito dos demais processos apartados, resultando nos Acórdãos 1.349/2024, 1.328/2024, 1.329/2024, 1.330/2024 e 408/2025, todos do Plenário;

considerando a necessidade de garantir a harmonia das decisões desta Corte, em observância aos princípios da segurança jurídica e da isonomia;

considerando os pareceres convergentes constantes dos autos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro nos arts. 143, V, "a", 169, V, e 250, I e § 1º, do Regimento Interno do TCU, por unanimidade, em:

acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Luciano Galvão Coutinho, Armando Mariante Carvalho Júnior, Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva, Luciene Ferreira Monteiro Machado, Luiz Antônio Araújo Dantas, Luiz Filipe de Castro Neves, Bruno Castelo Branco, Marcelo Orlando Mesquita da Silva, Marcus Sérgio Martins Aguiar, Elydia Mariana da Silva Hirata, Marcela Puppim Carvalho, Vladimir Matheus Ribeiro de Souza, Vania Conze Cezimbra, Marcos Alberto Pereira Motta, Vivian Regina Costa-Winkel, Márcia Cristina da Silva Dias, André de Barros Ruttimann, Maurício Borges Lemos, João Carlos Ferraz, Wagner Bittencourt de Oliveira, Roberto Zurli Machado, Fernando Marques dos Santos, Guilherme Narciso de Lacerda, Élvio Lima Gaspar, Luiz Fernando Linck Dorneles, Eduardo Rath Fingerl e Júlio César Maciel Ramundo, em face das condutas a eles atribuídas nas audiências determinadas pelo despacho constante à peça 268, sem lhes aplicar multa, em observância ao que dispõem os arts. 23, 24 e 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb);

comunicar esta decisão aos responsáveis;

encerrar o presente processo.

1. PROCESSO TC-017.476/2016-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsáveis: Luciano Galvão Coutinho (CPF 636.831.808-20), Armando Mariante Carvalho Júnior (CPF 178.232.937-49), Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva (CPF 691.850.857-15), Luciene Ferreira Monteiro Machado (CPF 037.653.907-04), Luiz Antônio Araújo Dantas (CPF 400.896.497-53), Luiz Filipe de Castro Neves (CPF 043.065.437-57), Bruno Castelo Branco (CPF 077.990.927-50), Marcelo Orlando Mesquita da Silva (CPF 051.498.337-03), Marcus Sérgio Martins Aguiar (CPF 003.655.231-35), Elydia Mariana da Silva Hirata (CPF 089.456.647-42), Marcela Puppim Carvalho (CPF 105.379.087-22), Vladimir Matheus Ribeiro de Souza (CPF 086.780.167-01), Vania Conze Cezimbra (CPF 831.076.227-53), Marcos Alberto Pereira Motta (CPF 008.528.317-73), Vivian Regina Costa-Winkel (CPF 075.817.477-27), Márcia Cristina da Silva Dias (CPF 070.766.557-48), André de Barros Ruttimann (CPF 052.458.387-02), Maurício Borges Lemos (CPF 165.644.566-20),



João Carlos Ferraz (CPF 230.790.376-34), Wagner Bittencourt de Oliveira (CPF 337.026.597-49), Roberto Zurli Machado (CPF 600.716.997-91), Fernando Marques dos Santos (CPF 280.333.617-00), Guilherme Narciso de Lacerda (CPF 142.475.006-78), Élvio Lima Gaspar (CPF 626.107.917-04), Luiz Fernando Linck Dorneles (CPF 172.592.310-68), Eduardo Rath Fingerl (CPF 373.178.147-68), Júlio César Maciel Ramundo (CPF 003.592.857-32).

1.2. Interessado: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

1.3. Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.4.1. Ministro que se declarou impedido: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Mayara Guardiano Nascimento (OAB/DF 72.442), representando Marcos Alberto Pereira Motta, Marcus Sérgio Martins Aguiar e Marcelo Orlando Mesquita da Silva; Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), representando Elydia Mariana da Silva Hirata, Vivian Regina Costa Winkel, Luiz Antônio Araújo Dantas e Luiz Filipe de Castro Neves; Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114), representando Vladimir Matheus Ribeiro de Souza, Marcia Cristina da Silva Dias, Vânia Conze Cezimbra, Marcela Puppim Carvalho, André de Barros Ruttimann e Luciene Ferreira Monteiro Machado; Louise Dias Portes (OAB/RJ 203.612), Luís Inácio Lucena Adams (OAB/DF 29.512) e outros, representando Élvio Lima Gaspar; Sérgio Bermudes (OAB/RJ 17.587), representando João Carlos Ferraz e Luciano Galvão Coutinho; Francisco Augusto da Costa e Silva (OAB/RJ 21.370), representando Wagner Bittencourt de Oliveira, Eduardo Rath Fingerl, Fernando Marques dos Santos e Armando Mariante Carvalho Júnior; Felipe Lima Araújo Romero (OAB/RJ 215.001), Sarah Roriz de Freitas (OAB/DF 48.643) e outros, representando Júlio César Maciel Ramundo; Pedro José de Almeida Ribeiro (OAB/RJ 163.187), Ana Paula Barbosa de Sá (OAB/RJ 140.352) e outros, representando Roberto Zurli Machado e Bruno Castelo Branco; André Correia Raposo Felipe, Juliana Silva Bernardo e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Isamara Seabra (OAB/DF 27.685), representando Luiz Eduardo Melin de Carvalho e Silva; Anderson Medeiros Bonfim (OAB/SP 315.185), Renata Mollo dos Santos (OAB/SP 179.369) e outros, representando Guilherme Narciso de Lacerda; Sérgio Bermudes (OAB/RJ 17.587), Elias Candido da Nóbrega Neto (OAB/DF 71.601) e outros, representando Maurício Borges Lemos.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 930/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação autuada em apartado do TC 015.853/2018-7, com o objetivo de apurar possível dano ao erário decorrente da equalização da taxa de juros paga pela União sobre financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às exportações de bens e serviços de engenharia brasileiros para obras no exterior.

Considerando que, no âmbito do TC 034.365/2014-1, analisaram-se 140 operações de financiamento à exportação de serviços destinados a obras de diversas tipologias – envolvendo portos, estaleiros, aquedutos, aeroportos, hidrelétricas, termelétricas, gasodutos, habitações, irrigação, drenagem, entre outras – concedidas pelo BNDES a diversos países no período de 2005 a 2014;

considerando que, diante dos indícios de irregularidades identificados nesse processo, o Tribunal determinou, por meio dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1413/2016-TCU-Plenário (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman), a constituição de oito processos apartados para exame detalhado por tipologia de obra;

considerando que, nesses autos, diversos agentes públicos foram ouvidos em audiência em relação às irregularidades identificadas e que as razões de justificativa dos responsáveis foram



acolhidas parcialmente ou totalmente pelo Plenário deste Tribunal (Acórdãos 324, 1.328, 1.329, 1.330, 1.349, todos de 2024);

considerando que as causas dos possíveis danos ao erário que seriam apurados neste processo são os excessos de financiamentos identificados nesses processos, que decorreram das condutas dos referidos responsáveis; e

considerando a necessidade de coerência e uniformização das decisões do Tribunal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso V, 235 e 237 do Regimento Interno do TCU, bem como no parecer da unidade técnica, em:

- a) conhecer da representação para, no mérito, considerá-la prejudicada, por perda de objeto;
- b) comunicar esta decisão ao BNDES;
- c) arquivar os autos.

1. PROCESSO TC-043.238/2021-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira.

1.2.1. Ministro que se declarou impedido: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Maritisa Mara Gambirasi Carcinoni, Andre Correia Raposo Felipe, Juliana Silva Bernardo e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 931/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia acerca de supostas irregularidades no âmbito do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), relacionadas ao não cumprimento do limite mínimo de 60% de empregos em comissão ocupados por empregados efetivos da referida entidade, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, aplicável aos conselhos de fiscalização profissional nos termos da jurisprudência deste Tribunal; e à criação de empregos comissionados sem atribuições exclusivas e específicas de direção, chefia e assessoramento, em desacordo com o art. 2º da mesma lei, o entendimento do Acórdão 341/2004-TCU-Plenário e a jurisprudência assentada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.706/MS e no Tema 1010;

Considerando que a matéria versada nestes autos está integralmente compreendida no escopo da representação versada no TC 007.741/2024-3, com autos já conclusos no Gabinete do Ministro Relator Bruno Dantas;

Considerando que, por racionalidade processual e em respeito à diretriz de uniformização jurisprudencial preconizada no art. 926 do Código de Processo Civil (Lei 13.150/2025), extensível a esta Corte de Contas nos termos do art. 15 da referida lei e do art. 298 do RITCU, este Tribunal tem adotado o procedimento do apensamento de denúncias correlatas ao TC 007.741/2024-3 conforme decidido em relação aos processos TC 002.990/2024-5 (Acórdão 2.068/2024-Plenário, de minha relatoria), TC 002.738/2024-4 (Acórdão 1.698/2024-Plenário, relator: Ministro Augusto Nardes), TC 002.739/2024-0 (Acórdão 1.546/2024-Plenário, relator: Ministro Jorge Oliveira) e TC 002.989/2024-7 (cf despacho do relator, Ministro Vital do Rêgo, à peça 21 dos respectivos autos);

Considerando, enfim, que as conclusões da AudPessoal nestes autos são consonantes com a proposta de encaminhamento formulada pela mesma unidade no TC 007.741/2024-3;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, em:



a) conhecer da presente denúncia, 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;

b) determinar o apensamento definitivo deste TC-011.017/2024-4 ao TC 007.741/2024-3, com fundamento nos arts. 36 e 37 da Resolução TCU nº 259/2014, haja vista a relação de conexão entre ambos;

c) dar ciência deste Acórdão ao denunciante e ao Conselho Federal de Medicina Veterinária, informando que o teor integral desta deliberação poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-011.017/2024-4 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Medicina Veterinária.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 932/2025 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento das determinações exaradas nos itens 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.318/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, decorrente de Auditoria Operacional (TC 002.493/2018-7) que avaliou a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e a cessão de servidores das Forças de Segurança do Distrito Federal;

Considerando que, mediante a deliberação em monitoramento, o Colegiado expediu determinações ao Gestor do FCDF nos seguintes termos:

9.3.3. Adote as providências necessárias, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência, para que os servidores da PMDF, do CBMDF e da PCDF cedidos a outros entes públicos em desacordo com as regras estabelecidas pela Lei 13.690/2018 sejam informados sobre o teor integral do presente Acórdão, esclarecendo aos destinatários que os respectivos Relatório, Voto e Votos Revisores poderão ser obtidos no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.3.4. Informe a este Tribunal, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência, sobre as medidas adotadas e resultados alcançados em face das determinações expedidas neste Acórdão.

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Defesa e Segurança Pública – AudDefesa, em pareceres uniformes às peças 20-22, informa que:

i) No que se refere ao cumprimento do subitem 9.3.3, as corporações sindicadas (CBMDF, PMDF e PCDF) destacaram que não há servidores cedidos a outros entes públicos em desacordo com as regras estabelecidas pela Lei 13.690/2018; e

ii) Quanto ao subitem 9.3.4, o Governo do Distrito Federal (GDF) consolidou as manifestações das corporações mencionadas e apresentou resposta por meio do Ofício 5851/2024-SEEC/GAB, datado de 28/8/2024, informando que as determinações foram cumpridas e que não há pendências relacionadas às cessões de servidores das Forças de Segurança do Distrito Federal;

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

a) considerar cumpridas as determinações constantes dos itens 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 1.318/2021-TCU-Plenário;



- b) informar a prolação deste Acórdão ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal; e
- c) apensar definitivamente o presente processo ao TC 002.493/2018-7.

1. Processo TC-016.525/2021-3 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Interessados: Fundo Constitucional do Distrito Federal (05.448.380/0001-45); Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (03.230.476/0001-07).
- 1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 933/2025 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se apreciou auditoria operacional nas ações de enfrentamento à evasão nas instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica;

Considerando que, mediante o Acórdão 986/2024 – TCU – Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, o Tribunal, dentre outras deliberações, determinou ao Ministério da Educação a elaboração de estratégia de acesso, permanência e êxito dos estudantes, ouvidas as instituições de ensino que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, assinalando prazo de 240 dias para cumprimento da medida (recaindo o termo final do prazo em 1º/3/2025);

Considerando o pedido de prorrogação de prazo formulado à peça 613 (até dezembro de 2025) para cumprimento da determinação, ao argumento de que o pleito é necessário para garantir a construção, discussão e validação da estratégia de acesso, permanência e êxito dos estudantes, e que a implementação da “estratégia depende da atualização e integração dos dados na Plataforma Nilo Peçanha (PNP), bem como de alterações estruturais no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), o que exige um tempo significativo para sua execução adequada”;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, “e”, do RI/TCU, em conceder ao órgão solicitante prazo adicional até 31/12/2025 para cumprimento do item 9.1 do Acórdão 986/2024 – TCU – Plenário.

1. Processo TC-014.924/2023-4 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

- 1.1. Órgãos/Entidades: Secretaria-Executiva do Ministério da Educação e outros.
- 1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 934/2025 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Valmar Serviços Industriais Ltda. em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 7004080058/2023, sob a responsabilidade de Petrobras Transporte S.A. - Transpetro, cujo objeto é a



prestação de serviços técnicos de manutenção industrial mecânica, elétrica, de instrumentação, reparos de tubulações, equipamentos estáticos e estruturas metálicas e apoio às atividades de rotina em terminais da empresa de transporte;

Considerando que a representante alega, em suma, ter sido desclassificada em razão de não ter comprovado a exequibilidade de seus preços, apesar de cumprir o solicitado pela equipe de contratação por meio das diversas diligências requeridas acerca de sua proposta;

Considerando que foi realizada oitiva prévia e diligência da Petrobras Transporte S.A., que apresentou respostas tempestivas aos questionamentos do TCU (peças 40-49 e 61-93);

Considerando que as evidências carreadas ao processo demonstram que a representante não logrou comprovar a compatibilidade de diversos itens em sua proposta às referências de mercado – tais como salários, transporte de pessoal, alimentação, subcontratação de serviços especializados, materiais e equipamento –, embora tenha tido oportunidade para tal, no curso da licitação;

Considerando que há indicação de obtenção de razoável economicidade e competitividade no certame realizado, no valor contratado de R\$ 67.010.264,00 junto à empresa Perbras Empresa Brasileira de Perfurações Ltda., inferior em 17% do valor estimado pela Transpetro;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 100-101,

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. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) informar a prolação do presente Acórdão à Petrobras Transporte S.A. – Transpetro e à representante; e

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

1. Processo TC-001.929/2024-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessado: Petrobras Transporte S.A. (02.709.449/0001-59).

1.2. Órgão/Entidade: Petrobras Transporte S.A.

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Marcelo Rodrigues de Souza Brayner (18084/OAB-PE), Ana Luiza Rangel Nogueira (180079/OAB-RJ), André Silva Rodrigues Coelho (103869/OAB-RJ), Carolina Lima de Campos (13996/OAB-BA), Tatiana Alonso Pustilnick (138569/OAB-RJ), Andre Correa Meyer Valente Francisco (169580/OAB-RJ), Danielly Ferreira Sales (181470/OAB-RJ), Carolina Machado Costa (183041/OAB-RJ), Roberto Cavalcante Lima Fabricio (131456/OAB-SP), Ricardo Masahiko Tanaka (183222/OAB-SP), Tatiana de Souza Nunes (112854/OAB-RJ), Marcello Ribeiro de Carvalho (178048/OAB-RJ), Barbara Nobre de Aquino (204163/OAB-RJ), Priscila Raquel Kather Oliveira (154057/OAB-SP), Carlos Eduardo Conserino (188692/OAB-SP), Ana Carolina Guedes Barros (184583/OAB-RJ), Elisson Pereira da Costa (164342/OAB-SP), Pedro Borba (17538/OAB-BA) e outros, representando o denunciante Petrobras Transporte S.A.; Rafael Gomes Pimentel (30989/OAB-PE), representando o denunciante.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 935/2025 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de cautelar, formulada por Bazzaneze Auditores Independentes S/S em face de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão

Eletrônico 90008/2025, sob a responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com valor estimado de R\$ 2.027.562,42, cujo objeto é a contratação de serviços de auditoria no âmbito do Fundo Amazônia, com o objetivo de verificar a conformidade da aplicação dos recursos financeiros desembolsados a projetos contratados pelo BNDES;

Considerando que a representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

Exigência de autodeclaração potencialmente restritiva à competição, relacionada à comprovação de que o licitante seja membro de rede internacional em que ao menos uma das firmas ou empresas-membro esteja presente nos Estados Unidos da América e outra (ou a mesma) na Europa, conforme previsto nos itens XIV.1.3 e XIV.1.4 do termo de referência;

Direcionamento do objeto e restrição irregular da competição, que limitam a participação de empresas locais e contradizem a admissão de microempresas e empresas de pequeno porte, prevista na legislação aplicável;

Ausência de justificativas plausíveis para as exigências de qualificação técnica;

Considerando que as condições do edital apontadas pela representante foram devidamente justificadas pelo BNDES, sendo respaldadas nas características do objeto licitado e nas obrigações contratuais internacionais assumidas pela entidade junto aos doadores do Fundo Amazônia, que estabelecem a contratação de empresas reconhecidas internacionalmente para a execução dos serviços objetos do Pregão Eletrônico 90008/2025;

Considerando que as exigências impugnadas não comprometeram a competitividade do certame, na medida em que participaram da competição quatorze licitantes, com efetiva disputa entre dez deles, resultando na obtenção de razoável economicidade e competitividade no procedimento, visto que o menor lance foi da alçada de R\$ 632.000,00, face ao valor estimado de R\$ 2.027.562,42;

Considerando que não houve impedimento à participação de microempresas ou empresas de pequeno porte no certame, desde que atendidas as condições de participação previstas no edital;

Considerando, portanto, que não restaram evidenciados ofensa ao caráter competitivo da licitação, violação ao interesse público ou prejuízo aos cofres públicos, estando a licitação de acordo com os normativos legais que regem a matéria; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 12-13,

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

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) informar a prolação do presente Acórdão ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 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-005.965/2025-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

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: Bazzaneze Auditores Independentes S/S (CNPJ: 40.184.046/0001-22).

1.6. Representação legal: Ediclei Cavalheiro de Avila, representando Bazzaneze Auditores Independentes S/S.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 936/2025 - TCU – Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Lucas Rocha Furtado, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), relacionadas à desistência de ação trabalhista no valor de R\$ 614 milhões e à aderência às normas legais pertinentes no processo contábil adotado para transferir o suposto prejuízo para o período da gestão anterior;

Considerando que a autoridade representante pugna para que o Tribunal analise a conveniência da desistência da referida ação trabalhista e a conformidade do procedimento contábil adotado com as normas legais aplicáveis;

Considerando que a representação se baseia em matéria jornalística publicada pelo portal "Poder 360" em 8/11/2024, que aponta a possibilidade de que os Correios tenham desistido da ação para pagar funcionários e que as informações contábeis do balanço não sejam fidedignas;

Considerando que a peça inicial não apresenta indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade, nem especifica qual normativo teria sido infringido, fundamentando-se exclusivamente em matéria jornalística;

Considerando que as demonstrações contábeis de 2023 da ECT, publicadas no portal dos Correios e acompanhadas do relatório de auditores independentes, indicam que as informações financeiras da estatal foram apresentadas adequadamente, em conformidade com as práticas contábeis adotadas no Brasil;

Considerando que o Tribunal já realizou levantamento no âmbito do TC 022.870/2023-7, apreciado pelo Acórdão 1.134/2024-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymmler, que abordou questões relacionadas ao risco de insustentabilidade econômico-financeira da ECT no longo prazo e propôs ações de controle;

Considerando que se encontra em tramitação neste Tribunal o TC 015.834/2024-7 (Solicitação do Congresso Nacional), relator Ministro Bruno Dantas, que trata de questões atinentes às práticas contábeis encetadas pela ECT no exercício de 2023, incluindo a Provisão de Adicional de Atividade de Distribuição e Coleta (AADC), mensurada inicialmente em R\$ 614 milhões, o que denota, portanto, conexão entre as matérias a justificar o apensamento destes autos àquele processo nos termos dos arts. 36, 37 e 40, I, da Resolução TCU 259/2014; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações às peças 5-7,

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 nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) determinar o apensamento definitivo deste processo ao TC 015.834/2024-7, nos termos dos arts. 2º, incisos I e VIII, 36, 37 e 40, I, da Resolução TCU 259/2014; e

c) informar a prolação do presente Acórdão à autoridade representante, destacando que o TC 022.870/2023-7 abordou questões relacionadas aos pedidos trazidos na inicial ao avaliar informações relativas ao risco de insustentabilidade econômico-financeira no longo prazo da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

1. Processo TC-025.762/2024-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante: Ministério Público junto ao TCU – Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.



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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 937/2025 - TCU – Plenário

Trata-se de acompanhamento da Ação Civil Pública 0069758-61.2015.4.01.3400 e da Reclamação 31.935-MG, autuado em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 8.620/2016-TCU-2ª Câmara, com o objetivo de avaliar a eficácia dos programas e ações socioambientais voltados à reparação dos danos provocados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG.

Considerando que, nos termos do Acórdão 3.130/2019-TCU-Plenário, foi determinada ao Comitê Interfederativo (CIF), presidido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a definição de escopos, metas, indicadores e valores (subitem 1.7.1.1) e a estruturação de sistemática de monitoramento (subitem 1.7.1.2) para os programas socioambientais previstos no Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC);

considerando que o CIF/Ibama comprovou a aprovação dos programas socioambientais 26, 27, 28, 29, 30, 31, 38 e 39, razão pela qual se tem por cumprido o subitem 1.7.1.1 do Acórdão 3.130/2019-TCU-Plenário;

considerando que, apesar dos esforços do CIF/Ibama, a estrutura de monitoramento reclamada no subitem 1.7.1.2 não se concretizou de modo a assegurar informação objetiva e tempestiva sobre a execução dos programas, mas que tal falha restou superada pela celebração de novo acordo judicial em 25 de outubro de 2024 – homologado pelo STF em 6 de novembro de 2024 – que substituiu o TTAC, extinguiu ou reformulou os programas então monitorados e instituiu o portal único “Reparação Rio Doce”;

considerando que a ACP 0069758-61.2015.4.01.3400 e a Reclamação 31.935-MG foram extintas pelo Poder Judiciário, acarretando a perda de objeto deste acompanhamento;

considerando que, em 11 de fevereiro de 2025, foi autuado o TC 003.224/2025-2 para acompanhar, de forma integrada, a execução do novo acordo judicial de reparação definitiva;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, V, “a”, 169 e 241 do Regimento Interno/TCU e nos pareceres emitidos nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em:

considerar cumprida a determinação do subitem 1.7.1.1 do Acórdão 3.130/2019-TCU-Plenário;

considerar prejudicada a determinação do subitem 1.7.1.2 do Acórdão 3.130/2019-TCU-Plenário, em virtude da perda de objeto decorrente do novo acordo judicial de 25/10/2024;

considerar prejudicado o presente processo de acompanhamento, haja vista a extinção, pelo Judiciário, da ACP 0069758-61.2015.4.01.3400 e da Reclamação 31.935-MG, bem como do encerramento ou a transição dos programas socioambientais previstos no Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), substituídos pelas obrigações constantes do Anexo 19 do novo acordo;

apensar estes autos ao TC 003.224/2025-2, que passa a concentrar o acompanhamento do “Acordo judicial para reparação integral e definitiva relativa ao rompimento da Barragem de Fundão”;

informar a Casa Civil da Presidência da República e o Comitê Interfederativo (CIF), presidido pelo Ibama, acerca desta deliberação.

1. Processo TC-021.677/2016-6 (ACOMPANHAMENTO)

1.1. Aposos: 033.739/2015-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Responsável: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (03.659.166/0035-51).

1.3. Interessado: Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República ().



- 1.4. Órgão/Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
- 1.5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
- 1.8. Representação legal: não há.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 938/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento do cumprimento dos subitens 1.8.1.1.1, 1.8.1.1.2 e 1.8.2 do Acórdão 1.788/2016-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 013.425/2015-3, envolvendo o Ministério da Saúde/Departamento de Gestão Hospitalar (DGH) e os Hospitais Federais localizados no Rio de Janeiro (Hospital Federal do Andaraí, Hospital Federal de Bonsucesso, Hospital Federal Cardoso Fontes, Hospital Federal dos Servidores do Estado, Hospital Federal da Lagoa e Hospital Federal de Ipanema).

Considerando que as determinações acima mencionadas, constantes do Acórdão 1.788/2016-TCU-Plenário, foram consideradas parcialmente cumpridas pelo Acórdão 1.168/2023-TCU-Plenário;

Considerando que, conforme análises produzidas nos autos, remanesceram pendências quanto à implementação de planos de ação voltados a solucionar obras paradas e a mitigar riscos que comprometem a gestão de infraestrutura hospitalar, bem como a dar continuidade à obra da subestação do Hospital Federal Cardoso Fontes;

Considerando que, apesar das sucessivas prorrogações de prazo e das diligências realizadas, não se verificou avanço significativo para o cumprimento integral das determinações;

Considerando que superveniente processo de reestruturação dos hospitais federais no Rio de Janeiro ocasionou a descentralização da gestão de algumas unidades, inviabilizando a adoção das determinações anteriormente endereçadas ao Ministério da Saúde/Departamento de Gestão Hospitalar (DGH);

Considerando que, diante desse cenário, o cumprimento dos subitens 1.8.1.1.1, 1.8.1.1.2 e 1.8.2 do Acórdão 1.788/2016-TCU-Plenário resta prejudicado;

Considerando as razões expostas na instrução formulada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (peças 224-226);

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea “a”, c/c art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU, ACORDAM, por unanimidade, em considerar prejudicados os subitens 1.8.1.1.1, 1.8.1.1.2 e 1.8.2 do Acórdão 1.788/2016-TCU-Plenário, informar o Departamento de Gestão Hospitalar do Ministério da Saúde quanto ao teor desta deliberação e apensar definitivamente os presentes autos ao TC 027.334/2016-3.

1. Processo TC-020.918/2022-4 (RELATÓRIO DE MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Núcleo Estadual do Ministério da Saúde No Estado do Rio de Janeiro (00.394.544/0192-85).

1.2. Órgão/Entidade: Hospital Federal Cardoso Fontes; Hospital Federal da Lagoa; Hospital Federal de Bonsucesso; Hospital Federal do Andaraí; Hospital Federal dos Servidores do Estado; Instituto Nacional de Cardiologia; Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Hadad; Instituto Nacional do Câncer José de Alencar Gomes da Silva.

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 939/2025 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) acerca do descumprimento, por parte de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, das regras de transparência ativa dos processos administrativos eletrônicos, em possível afronta à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

Considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, devendo, portanto, ser conhecida, nos termos do despacho de peça 11.

Considerando que este Tribunal, por meio dos Acórdãos 484/2021, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, e 391/2023, rel. Min.-Subst. Weder de Oliveira, ambos do Plenário, firmou entendimento sobre a obrigatoriedade de implementação de processo administrativo eletrônico e da disponibilização de consulta pública do inteiro teor dos autos, independentemente de cadastro, autorização ou utilização de login e senha, ressalvada a hipótese de informações classificadas em grau de sigilo nos termos da LAI e do Decreto 7.724/2012;

Considerando a importância de fortalecer a transparência ativa como regra, promovendo o acesso tempestivo e facilitado pelo cidadão aos atos e documentos produzidos na esfera administrativa dos órgãos e entidades públicas;

Considerando as informações trazidas pelos ministérios e entidades em suas manifestações, consoante descrito em instrução de mérito da unidade técnica (peças 74-76), das quais se constata que alguns órgãos já atendem plenamente os comandos de transparência ativa nos processos eletrônicos, enquanto outros demandam providências adicionais para a disponibilização do módulo de pesquisa pública dos documentos e processos eletrônicos administrativos;

Considerando a proposta formulada pela AudEducação no sentido de determinar aos órgãos e entidades em desconformidade com o entendimento já firmado por este Tribunal que elaborem planos de ação para atender às exigências de transparência ativa nos processos administrativos;

Considerando que, nos termos do art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, a proposta de determinação para elaboração de planos de ação, de caráter excepcional, justifica-se pela complexidade das providências a serem adotadas pelos jurisdicionados, que necessitam de ajustes em sistemas tecnológicos, melhorias normativas, revisão de processos de trabalho e ações de capacitação de servidores;

Considerando que, nos termos do art. 17, § 1º, da Resolução-TCU 315/2020, são obrigatoriamente monitoradas todas as determinações expedidas por este Tribunal;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em:

conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la procedente;

determinar, com fundamento nos arts. 4º, inciso I, e 7º, § 3º, incisos I e III, da Resolução-TCU 315/2020 e nos Acórdãos 484/2021 e 391/2023, ambos proferidos pelo Plenário do TCU, ao Ministério da Cultura, ao Instituto Brasileiro de Museus, à Fundação Biblioteca Nacional, à Fundação Casa de Rui Barbosa, à Fundação Cultural Palmares, ao Ministério do Esporte, ao Ministério das Mulheres e ao Ministério da Igualdade Racial que, no prazo de 90 (noventa) dias, elaborem plano de ação, indicando, de forma sintética, as ações, seus responsáveis e os prazos para o efetivo cumprimento das seguintes medidas, observadas, se necessário, as articulações com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI):

b.1) possibilitar a consulta pública do inteiro teor dos documentos dos processos eletrônicos administrativos, independentemente de cadastro, autorização ou utilização de login e senha pelo



usuário, observada a classificação de informações sob restrição de acesso nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

b.2) como regra, classificar os documentos e processos administrativos como públicos, excepcionando-se a classificação em outros graus de sigilo nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

b.3) disponibilizar no seu portal da internet, em destaque, funcionalidade de pesquisa pública da ferramenta de processo eletrônico;

b.4) estabelecer ou atualizar normativos internos que disponham sobre o uso do meio eletrônico para a gestão de documentos e processos, com os adequados requisitos arquivísticos, de segurança, de protocolo e de transparência;

informar o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) quanto ao teor da presente deliberação; e

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

1. Processo TC-018.853/2024-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Agência Nacional do Cinema; Fundação Biblioteca Nacional; Fundação Casa de Rui Barbosa; Fundação Cultural Palmares; Fundação Nacional de Artes; Instituto Brasileiro de Museus; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan; Ministério da Cultura; Ministério da Igualdade Racial; Ministério das Mulheres; Ministério do Esporte; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 940/2025 - TCU - Plenário

Cuidam os autos de solicitação, formulada pelo Deputado Federal Filipe Barros, visando a realização de auditoria por este Tribunal com o objetivo de apurar eventuais prejuízos à arrecadação pública decorrentes da suposta insuficiência de fiscalização sobre apostas ilegais e suas operações financeiras.

Considerando que, nos termos dos arts. 2º e 4º, inciso I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008, a legitimidade para a Solicitação do Congresso Nacional (SCN) pressupõe aprovação pelas respectivas Casas Legislativas ou por comissão técnica ou de inquérito, não se evidenciando, no caso, essa anuência colegiada;

Considerando que a documentação apresentada pelo parlamentar não traz indícios mínimos de irregularidade que justifiquem o conhecimento da matéria como representação, na forma dos arts. 235, parágrafo único, e 237 do Regimento Interno;

Considerando que a Lei 12.527/2011 ampara o recebimento de pleitos voltados a obter esclarecimentos de interesse particular, coletivo ou geral, devendo, portanto, a petição apresentada pelo parlamentar ser conhecida como pedido de acesso à informação, nos termos do art. 59, inciso V, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que já se encontra em curso, no âmbito deste Tribunal, a fiscalização consubstanciada no TC 026.536/2024-2, de minha relatoria, cujo objeto contempla o tema suscitado na petição, porquanto abrange a avaliação do processo de autorização para o funcionamento de empresas de apostas online e da tributação aplicável ao setor;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno, e de acordo com o parecer emitido nos autos,



ACORDAM, por unanimidade, em conhecer do documento encaminhado pelo Deputado Federal Filipe Barros como pedido de acesso à informação, nos termos da Lei 12.527/2011, apensar o presente processo ao TC 026.536/2024-2, informar ao parlamentar que lhe será encaminhada cópia das futuras decisões de mérito a serem prolatadas naqueles autos e, por fim, arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-005.114/2025-0 (SOLICITAÇÃO)
 - 1.1. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
 - 1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.3. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
 - 1.4. Representação legal: não há.
 - 1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 941/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno, c/c o Enunciado 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, e de acordo com os pronunciamentos da unidade e do Ministério Público/TCU (peças 179/182), em retificar, por inexatidão material, a data de ocorrência de um dos débitos constante da tabela reproduzida no subitem 9.1 do Acórdão 13.747/2023-TCU-Plenário, prolatado na Sessão de 5/12/2023, Ata nº 43/2023, a fim de corrigir erro material lá constante, conforme a seguir:

- onde se lê “27/9/0200”
- leia-se “27/9/2010”

1. Processo TC-038.305/2021-6 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
 - 1.1. Apensos: 005.601/2025-8 (COBRANÇA EXECUTIVA); 005.602/2025-4 (COBRANÇA EXECUTIVA); 005.603/2025-0 (COBRANÇA EXECUTIVA)
 - 1.2. Responsáveis: Alexandre Stalin Silveira Chammas (255.388.208-40); Instituto Ibec de Educação e Cultura (63.074.116/0001-95); Renata Silveira Chammas D Atri (164.674.438-10).
 - 1.3. Órgão/Entidade: Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (extinta).
 - 1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
 - 1.7. Representação legal: Edison Lorenzini Junior (OAB-SP 160208), representando Instituto Ibec de Educacao e Cultura; Edison Lorenzini Junior (OAB-SP 160208), representando Alexandre Stalin Silveira Chammas; Edison Lorenzini Junior (OAB-SP 160208), representando Renata Silveira Chammas D Atri.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 942/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento do cumprimento da determinação prolatada por meio do subitem 9.1 do Acórdão 900/2024-TCU-Plenário, proferido no TC 018.657/2021-4, referente à auditoria em convênios e outros ajustes firmados entre o extinto Ministério da Cidadania e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).



Considerando que, por meio do Acórdão 900/2024-TCU-Plenário, foi prolatada a seguinte determinação, objeto do presente monitoramento:

“9.1. Determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, adote as providências para que seja exigida a utilização de contas específicas, tanto por parte das entidades parceiras quanto das executoras, nos ajustes doravante firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e aos arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014.”

Considerando que as comunicações às peças 7, 8 e 9 destes autos demonstram que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome já exige que a AP1MC mantenha os recursos da parceria em conta específica, bem como estende a mesma exigência para as ONGs executoras selecionadas mediante chamada pública;

Considerando o parecer da unidade técnica por que a determinação monitorada seja considerada implementada (peças 13/15);

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

- a) considerar cumprida a determinação prolatada por meio do subitem 9.1 do Acórdão 900/2024-TCU-Plenário;
- b) dar ciência deste Acórdão ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
- c) apensar estes autos ao TC 018.657/2021-4, encerrando o presente processo nos termos do art. 169, incisos I e V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-023.241/2024-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

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 Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 943/2025 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos que tratam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90.002/2025, sob a responsabilidade de Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Purus – Ministério da Saúde, com valor estimado de R\$ 12.879.096,46, cujo objeto é a aquisição barcos e motores,

Considerando a inexistência de justificativa objetiva e tecnicamente fundamentada em estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrassem as vantagens econômicas e a requerida satisfação do interesse público na padronização da marca dos motores prevista na cláusula 4.1.2 do Estudo Técnico Preliminar;

Considerando que a aludida cláusula, a despeito de sua inadequação, não foi capaz de restringir a competitividade do certame em concreto; e

Considerando a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, no sentido de que a hipótese de restrição à competitividade da licitação não deve ser examinada somente sob a ótica jurídica e teórica,



devendo-se levar em conta também se as cláusulas supostamente restritivas culminaram em efetivo prejuízo ao caráter competitivo do certame;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres exarados nestes autos, em conhecer da representação, uma vez 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; em considerar a representação, no mérito, procedente; em indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para a sua adoção; em dar ciência desta deliberação, bem como da instrução da unidade técnica, ao autor da representação e ao Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Purus – Ministério da Saúde; e em arquivar o processo, após a adoção da medida especificada adiante:

1. Processo TC-004.257/2025-1 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Purus - Ministério da Saúde.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao 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: Bruno Gomes Barbosa (161539/OAB-MG), representando D'ornellas e Gomes Sociedade de Advogados.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena Alto Rio Purus – Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha identificada no Pregão Eletrônico 90.002/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: a indicação de marca no edital de licitação, desacompanhada de expressões do tipo “ou equivalente”, “ou similar” e “ou de melhor qualidade” afronta os arts. 41, inciso I, e 43 da Lei 14.133/2021 e os Acórdãos 559/2017-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler) e 2.829/2015-Plenário (relator Ministro Bruno Dantas).

ACÓRDÃO Nº 944/2025 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, e considerando o cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.2.1.1 e 9.2.2 e o atendimento às recomendações contidas nos subitens 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.4, todos do Acórdão 1.439/2021 – Plenário, em arquivar o presente processo, sem prejuízo de encaminhar cópia desta deliberação à Fundação Biblioteca Nacional, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-023.936/2021-5 (MONITORAMENTO)

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.2. Entidade: Fundação Biblioteca Nacional.

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 Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 945/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 024.100/2024-2
- 1.1. Apenso: 024.461/2024-5
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Amigos da Corte: Associação dos Advogados Públicos Federais do Brasil (Apaferj), Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), Associação Nacional dos Advogados da União (Anauni), Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União (Anajur), Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais (Anpprev), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz)
4. Unidades: Advocacia-Geral da União (AGU) e Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: Trench, Rossi e Watanabe Advogados (OAB/DF 0.133/90), Piquet, Magaldi e Guedes Advogados (OAB/RS 198/92), Leandro Dias Porto Batista (OAB/DF 36.082) e outros, representando o CCHA (peças 12, 95 e 110); Francisco Érico Carvalho Silveira (OAB/CE 16.881) e outros, representando a Apaferj (peças 35-36); Marcelo Cama Proença Fernandes (OAB/DF 22.071) e outra, representando a Anafe (peça 24); Luis Gustavo Freitas da Silva (OAB/DF 23.371) e outros, representando a Anauni (peças 39, p. 6, 43 e 98, p. 7); Thatyanna Mychelle Gomes de Carvalho (OAB/DF 20.379) e Maria Manuella Jehá Terroso (OAB/DF 36.650), representando a Anajur (peças 37, p. 3, 38 e 71, p. 3); Ana Sylvia da Fonseca Pinto Coelho (OAB/DF 42.428) e outros, representando a Anpprev (peça 28); Priscilla Lisboa Pereira (OAB/DF 39.915) e outros, representando o Conselho Federal da OAB (peças 58, p. 4, 59); e Hugo Mendes Plutarco (OAB/DF 25.090), representando o Sinprofaz (peça 82)

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a representação, com pedido de medida cautelar, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, na qual se questiona o pagamento do “auxílio saúde complementar”, pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), aos advogados públicos.

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 V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, 2º, incisos I e II, 4º, 6º e 9º da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente tendo em vista que:

9.1.1. é regular a instituição de auxílio-saúde com recursos dos honorários advocatícios, à luz dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988) e da decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.053/DF;

9.1.2. os procedimentos previstos na Resolução-CCHA/AGU 16/2024 devem ser aprimorados para se adequarem ao ordenamento jurídico, conforme subitem 9.3, a seguir;

9.2. em consequência, considerar prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. fixar prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) adote medidas efetivas com vistas a reorientar sua atuação no momento da edição de nova norma para disciplinar o pagamento de auxílio-saúde com recursos do saldo dos honorários de sucumbência, em substituição à Resolução-CCHA/AGU 16/2024, e na criação de



estrutura apropriada para examinar os comprovantes das despesas, de formar a eliminar as seguintes irregularidades:

9.3.1. uso de recursos públicos concomitantemente com os provenientes dos honorários advocatícios para pagamento de assistência à saúde aos advogados públicos, em desacordo com o princípio da moralidade estabelecido no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, além do princípio da isonomia e das disposições do art. 230, caput, da Lei 8.112/1990; e

9.3.2. não exigência de efetiva comprovação das despesas incorridas, para efeito de pagamento de valor fixo como auxílio-saúde aos advogados públicos ativos e inativos, desnaturando o caráter indenizatório do pagamento e infringindo o disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal de 1988 e no art. 230, § 5º, da Lei 8.112/1990;

9.4. dar ciência ao CCHA de que a não utilização de recursos públicos do orçamento da União para pagamento de assistência à saúde aos servidores ativos e inativos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43, de 6/9/2001 é condição inafastável para a continuidade do pagamento do auxílio de que trata este processo;

9.5. determinar ao CCHA que, findo o prazo indicado no subitem 9.3, informe a este Tribunal as medidas implementadas para cumprir esta decisão;

9.6. comunicar esta deliberação ao representante, ao CCHA, à AGU e às entidades admitidas como “amigas da Corte”;

9.7. juntar cópia do inteiro teor desta deliberação ao TC 012.387/2021-5, para subsidiar sua análise; e

9.8. autorizar o monitoramento das providências adotadas para cumprir esta decisão.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0945-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, 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 946/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.351/2019-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Representação).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

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

3.2. Responsáveis: Catia Stellio Sashida (076.619.508-20); Hans Viertler (000.182.608-53); Jose Sergio Ackel (564.842.168-00); José Glauco Grandi (007.245.648-53); Manlio Deodocio de Augustinis (005.301.908-34).

3.3. Recorrentes: José Glauco Grandi (007.245.648-53); Catia Stellio Sashida (076.619.508-20); Jose Sergio Ackel (564.842.168-00); Jose Antonio de Jesus Sacco (618.283.518-49); Wagner Aparecido Contrera Lopes (065.729.478-07); Carlos Cesar Gabriel de Souza (060.754.668-94); Teresa Hatue Maeda Murazawa (813.796.768-00); Alexandre de Paula (128.127.238-82); Conselho Regional de Química IV Região (SP) (62.624.580/0001-45); Hans Viertler (000.182.608-53).

4. Entidade: Conselho Regional de Química IV Região (SP).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo



- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
- 5.2. Revisor: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Gina Copola (OAB/SP 140.232), Ary Braga Pacheco Filho (OAB/DF 75.380), Marcelo Oliveira Rocha (OAB/SP 113.887), Ivan Barbosa Rigolin (OAB/SP 64.974), Nei Calderon (OAB/SP 114.904), Ivan Barbosa Rigolin (OAB/SP 64.974), Catia Stellio Sashida (OAB/SP 116.579); Marcia Mayumi Duarte Kimura (OAB/DF 41.950), Cassia Etiene Nunes Lisboa (OAB/DF 25.498), Andreia Aparecida Araujo Moura Rodrigues (OAB/SP 274.918), Dauro de Oliveira Machado (OAB/SP 155.697), Ana Lucia Scheufen Tieghi (OAB/SP 234.075), Guilherme Alves Correa de Lima Stefanini (OAB/SP 315.584) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame apresentados por José Glauco Grandi, Cátia Stellio Sashida e José Sérgio Ackel, José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murazawa e Alexandre de Paula, Conselho Regional de Química IV Região – SP e Hans Viertler contra o Acórdão 1.683/2023-Plenário, mantido pelo Acórdão 2.531/2023-Plenário, após interposição de embargos de declaração;

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 pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;
- 9.2. tornar sem efeito a determinação constante do subitem 9.9.2 do Acórdão 1.683/2023-TCU-Plenário;
- 9.3. determinar ao Conselho Regional de Química da IV Região (CRQ/IV-SP) que instaure, no prazo de 30 (trinta) dias, processo administrativo destinado a obter a restituição dos valores pagos indevidamente acima do limite definido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, nele incluídas vantagens como anuênios, desde 29/6/2022, data do Acórdão 1.516/2022-TCU-Plenário, bem como de valores pagos, eventualmente, na vigência da medida cautelar, acima do referido limite constitucional, sob pena de instauração da devida tomada de contas especial por este Tribunal.
- 9.4. encaminhar os autos à unidade de origem para fins de eventual apuração e processamento de representação acerca dos fatos relatados no item 11 da instrução de peça 399; e
- 9.5. notificar os recorrentes, o Conselho Regional de Química/IV-SP, o Conselho Federal de Química e o Ministério Público no Estado de São Paulo acerca desta deliberação.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0946-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Revisor), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Vital do Rêgo (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 947/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.421/2016-7.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (Representação).
3. Recorrentes: Construtora Ceará Mendes Ltda (14.752.034/0001-47); Roble Serviços Ltda (05.874.949/0001-34); 2MS - Engenharia Ltda. (03.407.182/0001-08); Jorge Luiz Gonçalves Farias



(110.463.925-49); Maria da Conceição Santos da Silva (164.117.655-53); Sidney Souza Nascimento (108.860.955-49); Washington Rodrigues de Miranda (014.126.635-04); Elite Engenharia Ltda (08.782.693/0001-23); Emajo Empreendimentos Ltda. (04.209.889/0001-72).

4. Unidades Jurisdicionadas: Estado da Bahia; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

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

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

8. Representação legal: Mauricio Brito Passos Silva (20770/OAB-BA), entre outros, representando a Metro Engenharia e Consultoria Ltda; Carlos Roberto de Melo Filho (13080/OAB-BA), entre outros, representando a Construtora Franco Araújo Ltda.; Kleber Jorge Carvalho Bezerra (11257/OAB-BA), representando a Global San Empreendimentos Ltda.; Hermes de Oliveira Sousa (27264/OAB-BA), entre outros, representando Jorge Luiz Gonçalves Farias; Giovana Barros de Oliveira (62697/OAB-BA), entre outros, representando a Construtora Ceará Mendes Ltda; Adriana Tapioca Bastos Sousa (15.405/OAB-BA) e Maria Fátima Almeida de Queiroz (7706/OAB-BA), representando Maria da Conceição Santos da Silva; Adriana Tapioca Bastos Sousa (15.405/OAB-BA) e Maria Fátima Almeida de Queiroz (7706/OAB-BA), representando Sidney Souza Nascimento; Mauricio Brito Passos Silva (20770/OAB-BA), entre outros, representando a Patrol Construcoes Ltda; Ademário Silva Rodrigues (5369/OAB-BA), representando a Emajo Empreendimentos Ltda.; Mauricio Oliveira Campos (22263/OAB-BA), entre outros, representando a Aço 50 Engenharia e Empreendimentos Ltda; Leticia Rabello Costa de Medeiros (58171/OAB-DF), entre outros, representando a Elite Engenharia Ltda; Fredie Souza Didier Junior (15484/OAB-BA), entre outros, representando a Roble Serviços Ltda; Lucas Miranda Ribeiro Nunes (84306/OAB-BA), entre outros, representando a Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia - Cerb; Adriana Tapioca Bastos Sousa (15.405/OAB-BA) e Maria Fátima Almeida de Queiroz (7706/OAB-BA), representando Washington Rodrigues de Miranda; Ednaldo Oliveira Moura (17616/OAB-BA), representando Maria Domícia de Cerqueira Pedreira; Luiz Felipe Garcia da Silva e Silva (19782/OAB-BA), entre outros, representando a 2MS - Engenharia Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que, nesta fase processual são apreciados pedidos de reexame contra o Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário,

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

9.1. conhecer dos recursos interpostos pelas empresas 2MS Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., Emajo Empreendimentos Ltda., Roble Serviços Ltda. e Construtora Ceará Mendes Ltda., para, no mérito, dar-lhes provimento;

9.2. estender os efeitos do item anterior às demais empresas incluídas no rol de responsáveis e tornar sem efeito o item 9.5 do Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário;

9.3. conhecer dos recursos interpostos por Jorge Luiz Gonçalves Farias, Maria da Conceição Santos da Silva, Sidney Souza Nascimento e Washington Rodrigues de Miranda, para, no mérito, dar-lhes provimento, estendendo tal medida para Maria Domícia de Cerqueira Pedreira, para tornar sem efeito os subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário; e

9.4. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, aos demais interessados, à Controladoria-Geral da União (CGU), à Procuradoria Geral da República no Estado da Bahia, à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, à Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia e à Casa Civil do Governo do Estado da Bahia.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.



11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0947-14/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.
 - 13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 948/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.583/2023-2.
 - 1.1. Apenso: 019.557/2023-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
4. Unidades Jurisdicionadas: Comando da 6ª Região Militar; Hospital Central do Exército.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Alexandre Augusto Vieira de Melo (9.322/OAB-ES), representando Sollo Brasil Contact Center & Tecnologia Ltda.; André Jansen do Nascimento (51.119/OAB-DF), representando Welson da Conceição Jorge.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico-SRP 24/2016 e nas adesões à ata de registro de preços dele decorrentes, sob responsabilidade do Comando da 6ª Região Militar;

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

- 9.1. conhecer e considerar parcialmente procedente a presente denúncia, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU;
- 9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Welson da Conceição Jorge;
- 9.3. dar ciência ao Comando da 11ª Região Militar e ao Hospital Militar de Área de Manaus, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha relacionada à sua inclusão como órgão participante do Pregão Eletrônico 24/2016, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: ausência de adequado e suficiente planejamento para participação no certame, com detalhamento das necessidades que se pretendia suprir por meio da contratação a ser firmada, com demonstração de compatibilidade com o objeto discriminado na referida ata de registro de preços e com realização de ampla pesquisa de mercado, visando a caracterizar a vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais;
- 9.4. dar ciência ao Hospital Central do Exército, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha relacionada à sua inclusão como órgão participante do Pregão Eletrônico 24/2016, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: no estudo da vantajosidade, o parecer técnico careceu de aprofundamento, faltando demonstrar com cálculos, ainda que estimativos, a indicar o custo de cada uma das opções, o que acarretou descumprimento aos princípios da supremacia dos interesses públicos e economicidade, dentre outros;



9.5. enviar cópia desta decisão ao Centro de Controle Interno do Exército, ao Comando da 11ª Região Militar, ao Hospital Militar de Área de Manaus, ao Comando da 6ª Região Militar, ao denunciante e ao responsável;

9.6. retirar a chancela de sigilo dos autos, em consonância com o art. 53, § 3º, da Lei 8.443/1992, preservando-se o sigilo quanto à identidade do denunciante, e arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0948-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (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 949/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.726/2024-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (92.787.118/0001-20); Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados (97.004.832/0001-18).

4. Unidade Jurisdicionada: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Andrea Arruda Vaz (52077/OAB-PR), representando Andrea Arruda Vaz - Sociedade Individual de Advocacia; Klaus Cohen Koplin (47371/OAB-RS), representando Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.; Mauricio Rosado Xavier (49780/OAB-RS), Bruno Rosso Zinelli (76332/OAB-RS) e outros, representando Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação a respeito de irregularidades ocorridas no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, tipo Melhor Combinação de Técnica e Preço, sob a responsabilidade do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. – HNSC;

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

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

9.2. determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. que o Contrato 271/2024, decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, vigore somente até a conclusão do novo certame com mesmo objeto, o qual deve ocorrer no prazo máximo de 180 dias, a contar da comunicação desta decisão, corrigido nos pontos irregulares e prevenido nos riscos analisados nestes autos;

9.3. determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. que:

9.3.1. sejam adotadas, desde já, as ações necessárias para a adequada e oportuna condução do novo certame destinado à substituição do contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, a ser realizado na forma eletrônica e corrigindo-se as seguintes irregularidades verificadas no referido procedimento:



9.3.1.1. exigência, na fase de habilitação, de localização de escritório advocatício, sem a devida justificativa, identificada no item 2.1 do Edital e no item 1.2 do Termo de Referência;

9.3.1.2. exigências, também na fase de habilitação, de registro e associação na OAB/RS e de que os profissionais indicados como responsáveis pela execução dos serviços objeto residam na Região Metropolitana de Porto Alegre, identificadas no item 15.2.1 do Edital e no item 4.4.4.2 do Termo de Referência;

9.3.1.3. utilização de ponderação que privilegia excessivamente a proposta técnica em detrimento da proposta de preço (0,7 e 0,3, respectivamente), sem justificativa cabível no caso concreto;

9.3.1.4. pontuação excessiva para o critério de “Qualificação da Equipe Técnica” (máximo de 76 pontos), previsto no subitem 4.4.4 do termo de referência anexo ao edital, com potencial restritivo ou direcionador do certame;

9.3.1.5. ausência, nos estudos técnicos preliminares da contratação, de: (i) justificativa para a não adoção do pregão eletrônico, demonstrando que não se trata de serviços considerados comuns; e (ii) levantamento que demonstre, considerando as exigências técnicas previstas no edital, a existência de escritórios de advocacia aptos a prestar os serviços em número suficiente para garantir o caráter competitivo da licitação;

9.3.1.6. realização de pesquisa prévia de preços exclusivamente junto a fornecedores;

9.3.2. sejam publicadas, no prazo de sessenta dias, no Portal da Transparência, as informações relativas a contratos desde maio de 2023;

9.4. dar ciência ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. falta de planejamento do processo licitatório destinado à manutenção da prestação dos serviços em tela, tendo em conta o fato de a entidade precisar realizar contratação emergencial, efetivada por meio do Contrato 190/2024, firmado em 24/4/2024 com vigência de 180 dias, sendo que o contrato então vigente (Contrato 150/2019) havia expirado em 3/4/2024; e

9.4.2. celebração do Contrato 271/2024, decorrente da licitação em exame, com vigência retroativa;

9.5. informar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. e ao representante acerca deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.6. restituir os autos à AudContratações, orientando-a a realizar fiscalização na gestão de pessoal do Grupo Hospitalar Conceição para identificar as causas estruturais do elevado passivo trabalhista e propor medidas corretivas, bem como avaliar os preços praticados na licitação e a regularidade dos contratos de serviços advocatícios firmados.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0949-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (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 950/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.474/2017-2



1.1. Apensos: 009.313/2020-6; 035.694/2020-3; 012.704/2021-0; 013.151/2021-5; 003.746/2019-4

2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).

3. Interessados: CNH Industrial Brasil Ltda. (01.844.555/0001-82); Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

3.1. Responsáveis: Ângelo José Penna Machado (546.354.466-20); Fernando Sérgio Galvão (181.515.150-15); Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira (394.328.747-53); Sinclair James Mayer (618.430.088-15).

3.2. Recorrente: CNH Industrial Brasil Ltda. (01.844.555/0001-82).

4. Órgão/Entidade: Comando do Exército.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

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

8. Representação legal: Álvaro da Silva Matos, Cláudio Borges Coelho e outros, representando o Comando do Exército; Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto (10.928/OAB-CE), Daniela de Oliveira Rodrigues (22.970/OAB-CE) e outros, representando Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira, Fernando Sérgio Galvão, Sinclair James Mayer e Ângelo José Penna Machado; Augusto César Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF), Brenda Bezerra da Silva (64.879/OAB-DF) e outros, representando a CNH Industrial Brasil Ltda.; Erivelton Araújo Graciliano, representando a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame, interposto pela empresa CNH Industrial Brasil Ltda. contra o Acórdão 2.037/2020-TCU-Plenário,

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. 48 da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. informar o conteúdo desta deliberação à recorrente;

9.3. classificar a presente deliberação, bem como o relatório e o voto que a fundamentam com o grau de sigilo “secreto”, nos termos do art. 23, inciso VI, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação), c/c o art. 4º, parágrafo único, art. 8º, § 3º, inciso I, art. 9º, inciso VI, e § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 294/2018, pelo prazo de 15 (quinze anos), com acesso somente aos servidores que irão desenvolver as atividades relacionadas nos autos;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0950-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Revisor) 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 951/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.510/2025-5.

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



3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Rachel Pinheiro de Andrade Mendonca (143377/OAB-RJ).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de atividades criminosas relacionadas à lavra ilegal de minério de ferro, no Município de Curionópolis/PA;

ACORDAM os Ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. não conhecer da denúncia, por não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;
 - 9.2. dar ciência desta deliberação ao denunciante e à Agência Nacional de Mineração; e
 - 9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.
10. Ata nº 14/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0951-14/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, 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 952/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.523/2021-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Loctec Engenharia Ltda. - em Recuperação Judicial (01.734.214/0001-54).
 - 3.2. Responsável: Antônio Leite dos Santos Filho (622.676.717-00).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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: Thulio Diniz Amaral e Joao Silva Filho, representando Loctec Engenharia Ltda - em Recuperação Judicial.
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada nas obras de adequação de capacidade da BR-020/GO - Perímetro Urbano de Formosa, objeto do Plano de Fiscalização de Obras Públicas de 2021;

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

9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a penalidade em razão da inexecução contratual deve alcançar o descumprimento contratual total (elaboração dos projetos básico/executivo e a execução das obras), e não apenas a elaboração dos projetos básico/executivo, sob pena de infringir o art. 115 c/c os art. 155 e 156, ambos da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação e Contratos-NLLC);

9.2. dar ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a utilização de parâmetro desatualizado, como o número N, empregado no dimensionamento da estrutura do pavimento, para fins de anteprojeto nas contratações integradas, não possibilita a devida caracterização da obra, em desarmonia ao disposto no art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021;

9.3. dar ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020, que a não realização de visita técnica ao local das obras a fim de permitir sua devida caracterização fere o item 1 e subitem 1.2 da Portaria DNIT/DG 496/2014 e o art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021;

9.4. dar ciência ao DNIT desta deliberação;

9.5. arquivar do processo com fundamento no inciso I do art. 250, do RITCU.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0952-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

ACÓRDÃO Nº 953/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.706/2024-5.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia.

4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que abrigam Relatório de Auditoria para avaliar o planejamento (estabelecimento de diretrizes e metas), acompanhamento, controle e fiscalização da

execução, bem como o desempenho da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e os resultados para atingir os objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), por meio do contrato de gestão;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, c/c os artigos 169, inciso V, 239, inciso II, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, assim como os artigos 4º, inciso I, 11 e 17, § 2º, da Resolução-TCU n. 315/2020, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar que:

9.1.1. elabore planejamento territorial de ações em que são mapeados agrupamentos municipais com maior concentração do público beneficiário previsto no art. 5º da Lei 12.188/2010, segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, a fim de subsidiar o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) na elaboração das diretrizes;

9.1.2. elabore plano operacional para cada novo programa com o objetivo de servir de roteiro para elaboração da diretriz a ser enviada à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater);

9.1.3. implemente rotina na elaboração das diretrizes apresentando os estudos que fundamentaram a construção, com a memória das análises efetuadas, contendo elementos necessários e suficientemente detalhados, com nível de precisão adequado e os critérios de priorização adotados para especificações do público beneficiário, abrangência, atividades a serem realizadas, prazos de execução e valor dos serviços;

9.1.4. quando da definição da sistemática de acompanhamento do contrato de gestão, da Anater e dos resultados de cada programa, que:

9.1.4.1. revise a metodologia atual de análise de resultados do contrato de gestão pelos indicadores de desempenho para que haja compatibilidade dos anexos do contrato de gestão que norteiam a avaliação com os relatórios apresentados pela Anater; e

9.1.4.2. sejam adotados os indicadores quantitativos e qualitativos de forma que possa ser realizada avaliação não só das metas que medem o esforço do processo, mas também dos resultados e dos impactos dos programas;

9.2. recomendar à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural que:

9.2.1 implemente no Sistema de Gestão de Ater (SGA) o monitoramento das metas ao longo dos exercícios utilizando os indicadores de desempenho previstos no contrato de gestão bem como o avanço financeiro;

9.2.2. realize a sistematização dos dados de indicadores de atividades no SGA de forma que possa ser utilizado para acompanhar a efetividade de cada programa;

9.3. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural que:

9.3.1 realizem estudos para estimar o tempo médio adequado para duração de cada programa de Ater, com base em indicadores sociais, econômicos e ambientais, de forma a servir como referência na elaboração das próximas diretrizes; e

9.3.2. realizem avaliações periódicas quantitativas e qualitativas individualizadas dos programas utilizando os indicadores de atividades;

9.4. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar que, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.4.1. aprecie os relatórios de gestão relativos a 2022 e 2023 e emita parecer sobre cumprimento do contrato de gestão pela Anater, conforme art. 10, §1º, da Lei 12.897/2013 e art. 16, §1º, do Decreto 8.252/2014;

9.4.2. institua uma sistemática de acompanhamento ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados de cada programa, que contemple normas, procedimentos e orientações, conforme art. 10 da Lei 12.897/2013, art. 22, incisos III, IV e VI, da Lei 11.396/2023 e §§3º e 6º da décima primeira cláusula do contrato de gestão;



9.4.3. encaminhe ao TCU plano de ação contendo o cronograma das medidas necessárias à implementação das recomendações discriminadas acima, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

9.5. determinar à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe ao TCU plano de ação contendo o cronograma das medidas necessárias à implementação das recomendações discriminadas acima, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

9.6. comunicar esta deliberação, bem como encaminhar cópia do presente relatório de auditoria, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;

9.7. autorizar a AudSustentabilidade a proceder ao monitoramento das deliberações deste Acórdão; e

9.8. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0953-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 954/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.504/2024-8.

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

3. Responsável: Erick Brunno Marinho dos Santos (015.515.475-38).

4. Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

7. Unidade Técnica: Unidade 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 (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Erick Brunno Marinho dos Santos, em razão da concessão de benefícios irregulares com base em decisões judiciais de terceiros para integrantes de grupo criminoso e para pessoas fictícias,

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

9.1. considerar revel Erick Brunno Marinho dos Santos, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de Erick Brunno Marinho dos Santos, 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 Instituto Nacional do Seguro Social, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
24/1/2019	4.893,00
24/1/2019	407,75
6/2/2019	4.899,85
6/5/2019	4.968,94
5/6/2019	4.968,94
3/7/2019	4.968,94
5/8/2019	4.968,94
24/1/2019	4.729,00
24/1/2019	394,08
15/2/2019	4.735,62
13/3/2019	4.735,62
7/6/2019	4.735,62
5/7/2019	4.735,62
16/1/2019	4.986,00
16/1/2019	415,50
6/5/2019	4.992,98
5/6/2019	4.992,98
3/7/2019	4.992,98
5/8/2019	4.992,98
16/1/2019	4.715,00
16/1/2019	392,91
15/2/2019	4.721,60
11/3/2019	4.721,60
4/4/2019	4.721,60
7/5/2019	4.721,60
6/6/2019	4.721,60
4/7/2019	4.721,60
6/8/2019	4.721,60
15/2/2019	1.743,86
15/2/2019	396,33
15/2/2019	4.762,65



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
11/3/2019	4.762,65
16/4/2019	4.762,65
6/5/2019	4.762,65
17/6/2019	4.762,65
15/7/2019	4.762,65
14/8/2019	4.762,65
26/2/2019	4.963,00
26/2/2019	413,58
26/2/2019	4.969,94
13/3/2019	4.969,94
5/4/2019	4.969,94
11/3/2019	17.035,88
11/3/2019	4.258,97
11/3/2019	121,48
11/3/2019	8.664,02
11/3/2019	15,33
11/3/2019	4.405,05
7/3/2019	20.979,80
7/3/2019	5.244,95
7/3/2019	149,61
7/3/2019	10.669,80
7/3/2019	18,88
11/3/2019	5.424,85
12/3/2019	15.052,00
12/3/2019	2.508,66
12/3/2019	101,05
12/3/2019	7.636,63
12/3/2019	3.873,63
12/3/2019	13,54
4/4/2019	129,12
4/4/2019	645,60
8/3/2019	15.248,00
8/3/2019	1.588,33



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/3/2019	97,59
8/3/2019	7.646,49
8/3/2019	13,72
12/3/2019	3.834,49
27/3/2019	18.077,60
27/3/2019	1.532,00
27/3/2019	880,77
2/4/2019	13.785,84
2/4/2019	382,58
2/4/2019	69,67
2/4/2019	4.597,42
3/5/2019	4.597,42
17/6/2019	4.597,42
2/7/2019	4.597,42
3/4/2019	9.853,76
3/4/2019	4.926,88
3/4/2019	26,60
4/4/2019	14.323,34
4/4/2019	397,50
4/4/2019	72,39
4/4/2019	4.776,67
4/6/2019	4.776,67
2/7/2019	4.776,67
2/8/2019	4.776,67
3/4/2019	12.972,08
3/4/2019	360,00
3/4/2019	65,56
5/4/2019	4.326,04
29/5/2019	4.326,04
26/6/2019	4.326,04
4/7/2019	4.326,04
17/4/2019	13.601,89
17/4/2019	4.432,61



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/4/2019	104,70
17/4/2019	4.584,64
3/5/2019	152,82
3/5/2019	1.146,16
24/4/2019	13.849,26
24/4/2019	1.173,66
24/4/2019	7.718,26
23/4/2019	9.220,00
23/4/2019	24,89
23/4/2019	4.610,00
8/5/2019	15.036,32
8/5/2019	4.900,06
8/5/2019	115,74
8/5/2019	5.068,13
8/5/2019	168,93
8/5/2019	1.267,03
17/4/2019	14.874,69
17/4/2019	4.847,39
17/4/2019	114,50
17/4/2019	5.013,65
7/5/2019	5.013,65
6/6/2019	5.013,65
5/7/2019	5.013,65
6/8/2019	5.013,65
23/4/2019	16.002,03
23/4/2019	5.214,77
23/4/2019	123,18
23/4/2019	5.393,63
13/5/2019	5.393,63
5/6/2019	5.393,63
3/7/2019	5.393,63
5/8/2019	5.393,63
17/4/2019	13.172,12

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/4/2019	3.940,75
17/4/2019	98,26
17/4/2019	4.436,56
14/5/2019	4.436,56
3/6/2019	4.436,56
1/7/2019	4.436,56
1/8/2019	4.436,56
22/4/2019	5.322,38
22/4/2019	5.322,38
22/4/2019	111,04
22/4/2019	16.332,24
22/4/2019	77,72
22/4/2019	5.504,93
6/5/2019	183,49
6/5/2019	1.376,23
24/4/2019	13.925,86
24/4/2019	772,16
24/4/2019	4.646,43
24/4/2019	73,83
3/5/2019	154,88
3/5/2019	1.161,60

9.3. aplicar a Erick Brunno Marinho dos Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), 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 deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. considerar grave a infração cometida por Erick Brunno Marinho dos Santos, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

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

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social, 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



9.8. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo 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.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0954-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 955/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.144/2016-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (00.399.857/0001-26); Congresso Nacional (vinculador); Ministério da Integração Nacional (extinta).

4. Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional (extinta).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento de determinações contidas no item 9.1 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), proferida no âmbito de auditoria de conformidade em obras da construção do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco, em especial dos Contratos 47 e 58/2013, os quais se referem às obras complementares do Eixo Leste do Pisf, denominadas Metas 1L, 2L e 3L.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes no item 9.1 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário;

9.2. informar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) que esta deliberação pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.3. arquivar este processo nos termos dos arts. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0955-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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



13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 956/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 022.101/2023-3.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessada: Secretaria-Geral de Controle Interno e Auditoria.

4. Entidade: Defensoria Pública da União.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional Integrada com aspectos de conformidade que teve por objetivo avaliar o atendimento e os processos de trabalho para o fornecimento da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União (DPU) aos hipossuficientes no período de 2018 até julho de 2023.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno e nos arts. 2º, incisos I e III, 4º, inciso II, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar à Defensoria Pública da União, com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.1.1. implemente alterações no sistema de agendamento em uso pela instituição, de modo a informar aos usuários os horários de atendimento que foram disponibilizados e já estão ocupados, diferenciando-os daqueles horários que não estão disponíveis para agendamento, de forma a atender o art. 3º, inc. II e IV, da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), bem como o item 5.2.5.2.2 do Anexo Único da IN – DPU 104/2022;

9.1.2. considerando aspectos locais, quando for o caso, padronize, por meio de normativo, acompanhando o seu cumprimento: i) as formas de atendimento ao público (presencial e remoto), ii) o emprego dos sistemas para o agendamento e o gerenciamento de fila presencial, iii) o conteúdo informativo mínimo das páginas das unidades no website da instituição e no sistema de agendamento, e iv) a documentação mínima necessária para abertura do PAJ, de acordo com os arts. 6º, inc. VI, e 7º da Lei 13.460/2017, c/c o art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994;

9.2. determinar à Defensoria Pública da União, com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

9.2.1. realize estudos com vistas a implementar, como regra e de forma automatizada, a transparência ao assistido na consulta à tramitação de seu processo de assistência jurídica, de forma a atender ao art. 6º, inc. VI, alínea “d”, da Lei 13.460/2017 e ao art. 4º-A, inc. I, alínea “b”, e inc. II, da LC 80/1994, sem prejuízo que as informações por padrão publicizadas sejam ocultadas, de forma justificada, a critério do defensor;

9.2.2. atualize os estudos acerca do dimensionamento de seu quadro de pessoal necessário por unidade, levando em consideração aspectos tais como a alteração da população-alvo operada pela Resolução CSDPU 134/2016, a redução na quantidade de atendimentos realizados verificada nos últimos anos e, ainda, avaliando a conveniência e oportunidade de futuramente estender os atendimentos e serviços aos diferentes ramos da Justiça Especializada, em consonância com os arts. 14 e 20 a 22 da LC 80/1994;



9.3. recomendar à Defensoria Pública da União que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

9.3.1. monitore todas as etapas do atendimento prestado de forma a avaliar a qualidade dos atendimentos, o tempo de espera em fila, bem como a taxa de desistência dos atendimentos, em consonância com o disposto na Lei 13.460/2017, art. 23, inc. II e III, bem como na LC 80/1994, art. 4º-A, inc. II;

9.3.2. estude modificações no processo de execução da pesquisa de satisfação, de forma a obter uma base razoável de respondentes, de acordo com o art. 6º, inc. I, c/c o art. 23, inc. I e II, da Lei 13.460/2017 e o art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994, bem como que utilize os resultados válidos da pesquisa de satisfação para avaliar, discutir e implementar, de forma conjunta com as respectivas unidades, formas de melhoria dos serviços prestados;

9.3.3. reavalie os parâmetros do sistema de tramitação de PAJ quanto aos decursos de prazo aplicados a processos urgentes, em especial aqueles que tratem de medidas de saúde bem como quanto à movimentação e outros procedimentos administrativos em PAJs já arquivados de forma a evitar o risco de que os PAJ fiquem sem movimentação caso não haja provocação do assistido ou do Poder Judiciário;

9.3.4. altere os parâmetros do sistema de tramitação de PAJ para distinguir os casos de arquivamento de PAJs de requerentes que não comprovaram os critérios de elegibilidade dos casos de arquivamento de PAJs por desistência de assistidos elegíveis, e concentre seus esforços em contatar os assistidos elegíveis;

9.3.5. ajuste o indicador de potenciais beneficiários alcançados pela atuação coletiva para medir de forma fidedigna quantos seriam os diretamente beneficiados pelos projetos realizados e quais os potenciais benefícios a serem recebidos;

9.3.6. realize o devido planejamento acerca da localização, da estrutura física e de pessoal necessárias previamente à abertura de unidades novas ou troca de localidade de unidades já existentes, de forma a garantir estrutura suficiente para que os defensores possam atuar majoritariamente nas atividades finalísticas;

9.4. informar à Defensoria Pública da União (DPU) sobre o presente Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>;

9.5. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0956-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 957/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.464/2021-3.

1.1. Apenso: TC 006.932/2024-0.

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

3. Responsáveis: Ticiane Queiroz Negreiros (036.689.005-07), Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral (08.528.823/0001-04).

4. Interessada: Fundação Nacional de Saúde.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.



6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial.
8. Representação legal: Vladimir Ferreira Correia (23.187/OAB-BA), Gabriel Cesar dos Santos (29.034/OAB-BA).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em face da omissão no dever de prestação de contas referente ao Convênio 0264/2010 (Siafi 750671), firmado com a Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral, tendo por objeto a execução do projeto “aquisição de equipamentos para operacionalização das unidades de triagem e aquisição de caminhões e outros veículos a serem utilizados nas atividades de coleta e transporte de materiais recicláveis”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 8º e 11, da Resolução TCU 344/2022, em:

- 9.1. reconhecer a incidência da prescrição intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU e arquivar o processo;
- 9.2. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0957-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 958/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.178/2024-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Representação)

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. (05.893.556/0001-78); Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (29.737.103/0001-10).

4. Unidade Jurisdicionada: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Felipe Balthazar de Almeida (153556/OAB-RJ), representando Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro; Eduardo André Carvalho Schiefler (54494/OAB-SC) e Gustavo Henrique Carvalho Schiefler (350031/OAB-SP), representando Cálix Comunicação e Publicidade Ltda.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este agravo interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (Sebrae/RJ) em face do Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno do TCU, em:

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



9.2. restituir os autos à AudContratações para cumprimento do item 9.1.4 do Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário, devendo observar o art. 284 do Regimento Interno do TCU, nos termos do voto condutor;

9.3. dar ciência da decisão à agravante.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0958-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 959/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.115/2024-6.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério de Portos e Aeroportos; Agência Nacional de Transportes Aquaviários.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento de desestatização, por meio de arrendamento portuário na modalidade simplificada, dos terminais RDJ10 e RDJ11, localizados no Porto Organizado do Rio de Janeiro/RJ, administrado pela PortosRio;

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. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, de que:

9.1.1. a elaboração dos estudos relativos ao arrendamento do terminal RDJ10 com premissas e parâmetros sem o devido embasamento técnico infringiu o art. 6º do Decreto 8.033/2013;

9.1.2. a elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relativo ao arrendamento do terminal RDJ10 sem considerar todas as potenciais receitas de cargas movimentadas pelo terminal infringiu o § 5º do art. 6º do Decreto 8.033/2013; e

9.1.3. a ausência de motivação para o não atendimento da manifestação do poder público municipal durante a elaboração dos estudos relativos ao arrendamento do terminal RDJ10 infringiu o inciso II do art. 14 da Lei 12.815/2013.

9.2. dar ciência deste acórdão ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários;

9.3. restituir os autos a AudPortoFerrovia para continuidade da análise.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0959-14/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

ACÓRDÃO Nº 960/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.518/2024-1.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, requerendo informações sobre indícios de crimes e infrações administrativas relacionados ao atraso na aquisição de vacinas pelo Ministério da Saúde, o que teria resultado no vencimento de doses da Coronavac em estoque e causado um prejuízo de R\$ 260 milhões ao governo federal;

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

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

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados acerca do processo TC 022.237/2024-0, atualmente em fase de diligência neste Tribunal, cujos resultados lhes serão oportunamente encaminhados, em atendimento ao Requerimento 226/2024-CFFC;

9.3. estender, com fundamento no art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º, da mesma Resolução, ao processo TC 022.237/2024-0, uma vez reconhecida a conexão do respectivo objeto com o da presente solicitação;

9.4. considerar em atendimento a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, § 2º, incisos II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. sobrestar a apreciação destes autos até que seja apreciado o TC 022.237/2024-0, necessário ao integral cumprimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 6º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0960-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.



ACÓRDÃO Nº 961/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.567/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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 que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) em que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requer do TCU realização de fiscalização “com o objetivo de apurar a legalidade, regularidade e eficiência na gestão do Sistema de Seleção Unificada (SISU), vinculado ao Ministério da Educação, no âmbito das graves falhas referentes às divulgações dos resultados do processo seletivo no ano de 2024”.

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

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

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que o objeto do Requerimento 3/2024-CFFC, encaminhado ao TCU mediante o Ofício 105/2024/CFFC-P, foi atendido mediante análise conclusiva realizada por unidade técnica desta Corte de Contas a partir de informações e esclarecimentos obtidos mediante diligências e interlocuções com o Ministério da Educação;

9.3. encaminhar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao Deputado Federal Junio Amaral, autor do Requerimento 3/2024-CFFC; e ao Ministério da Educação, cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, assim como cópia da instrução da unidade técnica (peça 21);

9.4. considerar integralmente atendida a Solicitação objeto deste processo, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.5. encaminhar os presentes autos à Presidência do TCU para expedição do aviso com a comunicação da deliberação, nos termos do art. 19 da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0961-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, 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 962/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 035.128/2017-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Danielle Vianna Martins (019.155.447-26); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Paschoal Martini Simoes Junior (842.884.267-15).
 - 3.2. Responsáveis: Danielle Vianna Martins (019.155.447-26); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20); Paschoal Martini Simoes Junior (842.884.267-15).
 - 3.3. Recorrentes: Paschoal Martini Simoes Junior (842.884.267-15); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Danielle Vianna Martins (019.155.447-26).
4. Órgãos/Entidades: Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: Marcos Jose Santos Meira (OAB/PE 17.374), Andre Luis Santos Meira (OAB/DF 25.297) e outros, representando Danielle Vianna Martins; Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), representando Paschoal Martini Simoes Junior; Polliana Cristina Oliveira de Carvalho (OAB/DF 34.894), Dalide Barbosa Alves Corrêa (OAB/DF 7.609) e outros, representando Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), representando Marcelo José Salles de Almeida; Walmir Antonio Barroso (OAB/RJ 52.839), representando Orlando Santos Diniz.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de exame de Embargos de Declaração opostos por Paschoal Martini Simões Junior, Marcelo José Salles de Almeida e Danielle Vianna Martins, bem assim de recurso inominado interposto por Orlando Santos Diniz, em face do Acórdão 1.231/2024 - 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. conhecer dos embargos de declaração opostos por Paschoal Martini Simões Junior, Marcelo José Salles de Almeida e Danielle Vianna Martins, por satisfazerem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU;
 - 9.2. não conhecer do recurso inominado interposto por Orlando Santos Diniz, por não dizer respeito à matéria tratada nos presentes autos;
 - 9.3. no mérito, acolher parcialmente o embargo de declaração oposto por Marcelo José Salles de Almeida e rejeitar os opostos por Paschoal Martini Simões Júnior e Danielle Vianna Martins;
 - 9.4. alterar a redação do subitem 9.1 do Acórdão 1.231/2024 – TCU – Plenário, para que passe a constar da seguinte forma: “rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Paschoal Martini Simões Júnior e Danielle Vianna Martins e rejeitar parcialmente as que foram apresentadas pelos Srs. Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida”; e
 - 9.5. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, ao Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac/DN) e ao Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ).
10. Ata nº 14/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0962-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, 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 963/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 045.414/2021-1.

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgãos/Entidade: Ministério da Cidadania (extinto); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Ministério da Economia (extinto); e Ministério da Previdência Social.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Monitoramento de determinação e de recomendações exaradas por esta Corte, por meio do Acórdão 2.298/2021 – Plenário, proferido no âmbito da Auditoria de Natureza Operacional realizada, no período de 1º/10/2020 a 31/3/2021, com o objetivo de avaliar os impactos dos procedimentos adotados para avaliação social no estoque de concessões e revisões do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

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

9.1. considerar implementada a recomendação do subitem 9.3.2. do Acórdão 2.298/2021 – Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumpridas tanto a determinação contida no subitem 9.1. quanto as recomendações constantes nos subitens 9.2 e 9.3.1, todas do Acórdão 2.298/2021 – Plenário;

9.3. dispensar novo ciclo de monitoramento dos subitens 9.1., 9.2 e 9.3.1 do Acórdão 2.298/2021 – Plenário, parcialmente cumpridos;

9.4. apensar os presentes autos ao processo originário (TC 037.996/2020-7); e

9.5. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Ministério da Previdência Social.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0963-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, 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 964/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 020.652/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Nélío Martins (225.650.351-87).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, relativa à concessão irregular de benefícios previdenciários no âmbito da Agência da Previdência Social de Ceilândia/DF, mediante fraudes.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar o Sr. Nélío Martins revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Nélío Martins, com fundamento no art. 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992;

9.3. condenar o Sr. Nélío Martins ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da legislação em vigor:

Ocorrências de 10/9/2012 a 3/12/2014

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
10/9/2012	29.141,33	6/9/2013	339,00	4/6/2014	724,00
10/9/2012	2.093,33	6/9/2013	678,00	4/6/2014	724,00
10/9/2012	4.141,64	6/9/2013	339,00	5/6/2014	724,00
10/9/2012	622,00	16/9/2013	678,00	6/6/2014	724,00
10/9/2012	311,00	16/9/2013	339,00	6/6/2014	724,00
12/9/2012	29.078,00	26/9/2013	678,00	9/6/2014	724,00
12/9/2012	2.061,66	27/9/2013	678,00	9/6/2014	724,00
12/9/2012	4.112,50	3/10/2013	678,00	20/6/2014	724,00
12/9/2012	622,00	3/10/2013	678,00	26/6/2014	724,00
12/9/2012	311,00	4/10/2013	678,00	27/6/2014	724,00
23/10/2012	622,00	8/10/2013	678,00	30/6/2014	724,00
7/11/2012	622,00	9/10/2013	678,00	30/6/2014	724,00
8/11/2012	622,00	15/10/2013	678,00	2/7/2014	724,00
6/12/2012	29.968,66	16/10/2013	678,00	3/7/2014	724,00
6/12/2012	1.998,33	29/10/2013	678,00	3/7/2014	724,00
6/12/2012	4.424,81	30/10/2013	678,00	4/7/2014	724,00
6/12/2012	622,00	5/11/2013	678,00	7/7/2014	724,00
6/12/2012	622,00	5/11/2013	678,00	7/7/2014	724,00
7/12/2012	622,00	6/11/2013	678,00	10/7/2014	724,00
7/12/2012	311,00	8/11/2013	678,00	21/7/2014	724,00
10/12/2012	622,00	8/11/2013	678,00	28/7/2014	724,00
10/12/2012	311,00	13/11/2013	678,00	29/7/2014	724,00
28/12/2012	622,00	21/11/2013	678,00	30/7/2014	724,00
8/1/2013	622,00	27/11/2013	678,00	1º/8/2014	724,00
9/1/2013	622,00	27/11/2013	339,00	4/8/2014	724,00
29/1/2013	678,00	28/11/2013	678,00	5/8/2014	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ocorrências de 10/9/2012 a 3/12/2014

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
7/2/2013	678,00	28/11/2013	339,00	6/8/2014	724,00
15/2/2013	678,00	3/12/2013	678,00	6/8/2014	724,00
26/2/2013	42.022,00	3/12/2013	339,00	6/8/2014	40.710,00
26/2/2013	2.986,66	4/12/2013	678,00	6/8/2014	3.456,66
26/2/2013	10.549,28	4/12/2013	339,00	6/8/2014	10.182,60
26/2/2013	1.300,00	4/12/2013	678,00	6/8/2014	5.022,00
26/2/2013	622,00	4/12/2013	339,00	6/8/2014	86,20
26/2/2013	11,44	5/12/2013	678,00	7/8/2014	724,00
26/2/2013	678,00	5/12/2013	339,00	7/8/2014	724,00
27/2/2013	27.269,20	6/12/2013	339,00	8/8/2014	724,00
27/2/2013	2.337,33	6/12/2013	678,00	8/8/2014	724,00
27/2/2013	6.923,54	6/12/2013	678,00	20/8/2014	724,00
27/2/2013	311,00	6/12/2013	339,00	26/8/2014	724,00
27/2/2013	440,70	11/12/2013	678,00	26/8/2014	362,00
5/3/2013	678,00	11/12/2013	339,00	28/8/2014	724,00
7/3/2013	678,00	17/12/2013	25.907,33	28/8/2014	362,00
7/3/2013	36.070,33	17/12/2013	2.211,16	28/8/2014	724,00
7/3/2013	3.082,83	17/12/2013	4.760,96	28/8/2014	362,00
7/3/2013	7.586,89	17/12/2013	7.402,00	28/8/2014	30.672,00
7/3/2013	1.300,00	17/12/2013	123,68	28/8/2014	2.626,25
7/3/2013	5,72	17/12/2013	678,00	28/8/2014	5.643,34
7/3/2013	678,00	17/12/2013	678,00	28/8/2014	4.298,00
26/3/2013	678,00	27/12/2013	678,00	28/8/2014	74,89
4/4/2013	678,00	27/12/2013	678,00	28/8/2014	724,00
5/4/2013	678,00	30/12/2013	678,00	28/8/2014	724,00
5/4/2013	678,00	6/1/2014	678,00	29/8/2014	724,00
15/4/2013	678,00	6/1/2014	678,00	29/8/2014	362,00
22/4/2013	678,00	7/1/2014	678,00	2/9/2014	724,00
22/4/2013	678,00	8/1/2014	678,00	2/9/2014	362,00
26/4/2013	678,00	8/1/2014	678,00	3/9/2014	724,00
29/4/2013	678,00	8/1/2014	678,00	3/9/2014	362,00
2/5/2013	31.401,33	9/1/2014	678,00	3/9/2014	724,00
2/5/2013	2.683,66	29/1/2014	724,00	3/9/2014	362,00
2/5/2013	6.013,24	30/1/2014	724,00	4/9/2014	724,00
2/5/2013	2.656,00	31/1/2014	724,00	4/9/2014	362,00
2/5/2013	24,40	5/2/2014	724,00	4/9/2014	724,00
2/5/2013	678,00	5/2/2014	724,00	4/9/2014	362,00
2/5/2013	28.632,50	6/2/2014	724,00	5/9/2014	362,00
2/5/2013	2.453,25	7/2/2014	724,00	5/9/2014	724,00
2/5/2013	4.951,34	7/2/2014	724,00	5/9/2014	362,00
2/5/2013	2.656,00	10/2/2014	724,00	5/9/2014	724,00
2/5/2013	24,40	17/2/2014	724,00	5/9/2014	362,00
2/5/2013	678,00	18/2/2014	59.210,00	8/9/2014	724,00
2/5/2013	28.646,33	18/2/2014	4.377,00	8/9/2014	724,00
2/5/2013	2.453,25	18/2/2014	15.560,90	8/9/2014	362,00
2/5/2013	4.955,85	18/2/2014	678,00	9/9/2014	724,00
2/5/2013	2.656,00	18/2/2014	678,00	9/9/2014	724,00
2/5/2013	24,40	18/2/2014	724,00	9/9/2014	362,00
2/5/2013	678,00	27/2/2014	724,00	29/9/2014	724,00
6/5/2013	678,00	28/2/2014	724,00	29/9/2014	724,00
8/5/2013	678,00	28/2/2014	724,00	29/9/2014	724,00
8/5/2013	678,00	10/3/2014	724,00	30/9/2014	724,00
20/5/2013	678,00	10/3/2014	724,00	2/10/2014	724,00
28/5/2013	678,00	11/3/2014	724,00	3/10/2014	724,00
29/5/2013	678,00	12/3/2014	724,00	3/10/2014	724,00
5/6/2013	678,00	12/3/2014	724,00	3/10/2014	724,00
5/6/2013	678,00	12/3/2014	724,00	6/10/2014	724,00
6/6/2013	678,00	13/3/2014	32.742,33	7/10/2014	724,00
7/6/2013	678,00	13/3/2014	2.103,25	7/10/2014	362,00
7/6/2013	678,00	13/3/2014	4.977,35	7/10/2014	724,00
26/6/2013	678,00	13/3/2014	678,00	7/10/2014	724,00
27/6/2013	678,00	13/3/2014	724,00	8/10/2014	724,00
2/7/2013	678,00	13/3/2014	724,00	8/10/2014	724,00
2/7/2013	678,00	14/3/2014	724,00	9/10/2014	724,00
3/7/2013	678,00	21/3/2014	724,00	29/10/2014	724,00
4/7/2013	678,00	28/3/2014	724,00	30/10/2014	724,00
5/7/2013	678,00	28/3/2014	724,00	3/11/2014	724,00
8/7/2013	678,00	31/3/2014	724,00	3/11/2014	724,00
10/7/2013	678,00	3/4/2014	724,00	3/11/2014	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ocorrências de 10/9/2012 a 3/12/2014

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
10/7/2013	678,00	3/4/2014	724,00	4/11/2014	724,00
11/7/2013	678,00	4/4/2014	724,00	4/11/2014	724,00
29/7/2013	678,00	8/4/2014	724,00	5/11/2014	724,00
30/7/2013	678,00	8/4/2014	724,00	5/11/2014	724,00
5/8/2013	678,00	8/4/2014	724,00	6/11/2014	724,00
5/8/2013	678,00	10/4/2014	724,00	7/11/2014	724,00
6/8/2013	678,00	16/4/2014	724,00	7/11/2014	724,00
7/8/2013	678,00	28/4/2014	724,00	10/11/2014	1.351,46
7/8/2013	678,00	28/4/2014	724,00	10/11/2014	724,00
9/8/2013	678,00	28/4/2014	724,00	12/11/2014	724,00
20/8/2013	678,00	29/4/2014	724,00	25/11/2014	362,00
28/8/2013	678,00	2/5/2014	724,00	26/11/2014	724,00
28/8/2013	339,00	6/5/2014	724,00	27/11/2014	724,00
29/8/2013	678,00	6/5/2014	724,00	27/11/2014	362,00
29/8/2013	339,00	7/5/2014	724,00	28/11/2014	724,00
4/9/2013	678,00	8/5/2014	724,00	28/11/2014	362,00
4/9/2013	339,00	8/5/2014	724,00	28/11/2014	724,00
4/9/2013	678,00	9/5/2014	724,00	28/11/2014	362,00
4/9/2013	339,00	9/5/2014	724,00	2/12/2014	724,00
5/9/2013	678,00	20/5/2014	724,00	2/12/2014	352,00
5/9/2013	339,00	28/5/2014	724,00	3/12/2014	724,00
6/9/2013	678,00	29/5/2014	724,00	3/12/2014	724,00
6/9/2013	339,00	30/5/2014	724,00	3/12/2014	362,00
6/9/2013	678,00	2/6/2014	724,00	3/12/2014	724,00
				3/12/2014	362,00

Ocorrências de 4/12/2014 a 10/2/2016

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
4/12/2014	724,00	1º/6/2015	788,00	13/10/2015	394,00
4/12/2014	362,00	2/6/2015	788,00	15/10/2015	788,00
5/12/2014	362,00	2/6/2015	788,00	15/10/2015	394,00
5/12/2014	724,00	3/6/2015	788,00	19/10/2015	788,00
5/12/2014	362,00	3/6/2015	788,00	19/10/2015	394,00
8/12/2014	724,00	5/6/2015	788,00	19/10/2015	788,00
8/12/2014	724,00	8/6/2015	788,00	19/10/2015	394,00
8/12/2014	362,00	8/6/2015	788,00	28/10/2015	788,00
8/12/2014	724,00	8/6/2015	788,00	29/10/2015	788,00
8/12/2014	362,00	12/6/2015	788,00	30/10/2015	788,00
8/12/2014	724,00	15/6/2015	788,00	30/10/2015	788,00
8/12/2014	362,00	29/6/2015	788,00	30/10/2015	788,00
9/12/2014	724,00	29/6/2015	788,00	30/10/2015	788,00
9/12/2014	362,00	30/6/2015	788,00	3/11/2015	788,00
17/12/2014	724,00	30/6/2015	788,00	3/11/2015	788,00
17/12/2014	362,00	30/6/2015	788,00	3/11/2015	788,00
29/12/2014	724,00	30/6/2015	63.646,00	4/11/2015	788,00
29/12/2014	724,00	30/6/2015	5.409,00	4/11/2015	788,00
29/12/2014	724,00	30/6/2015	21.882,42	4/11/2015	788,00
2/1/2015	724,00	30/6/2015	4.664,00	5/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	30/6/2015	124,99	5/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	30/6/2015	788,00	6/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	1º/7/2015	788,00	6/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	2/7/2015	788,00	6/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	3/7/2015	788,00	9/11/2015	788,00
7/1/2015	724,00	3/7/2015	788,00	9/11/2015	788,00
8/1/2015	724,00	3/7/2015	788,00	11/11/2015	788,00
8/1/2015	724,00	6/7/2015	788,00	11/11/2015	788,00
9/1/2015	724,00	6/7/2015	788,00	12/11/2015	788,00
13/1/2015	724,00	7/7/2015	788,00	27/11/2015	788,00
15/1/2015	724,00	8/7/2015	788,00	27/11/2015	394,00
27/1/2015	36.062,33	8/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
27/1/2015	3.062,08	10/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00
27/1/2015	8.432,19	13/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
27/1/2015	7.918,00	14/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00
27/1/2015	163,23	29/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
27/1/2015	724,00	29/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00
27/1/2015	724,00	30/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
27/1/2015	724,00	31/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ocorrências de 4/12/2014 a 10/2/2016

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
28/1/2015	788,00	31/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
29/1/2015	788,00	31/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00
29/1/2015	788,00	3/8/2015	788,00	1º/12/2015	788,00
30/1/2015	788,00	3/8/2015	788,00	1º/12/2015	394,00
2/2/2015	788,00	4/8/2015	788,00	2/12/2015	788,00
3/2/2015	788,00	4/8/2015	34.157,00	2/12/2015	394,00
3/2/2015	788,00	4/8/2015	2.909,00	2/12/2015	788,00
4/2/2015	788,00	4/8/2015	7.917,98	2/12/2015	394,00
4/2/2015	788,00	4/8/2015	5.452,00	3/12/2015	788,00
5/2/2015	788,00	4/8/2015	161,81	3/12/2015	394,00
6/2/2015	788,00	4/8/2015	788,00	3/12/2015	788,00
6/2/2015	788,00	4/8/2015	788,00	3/12/2015	394,00
6/2/2015	788,00	5/8/2015	788,00	4/12/2015	788,00
11/2/2015	788,00	5/8/2015	788,00	4/12/2015	394,00
25/2/2015	788,00	6/8/2015	788,00	4/12/2015	788,00
26/2/2015	788,00	6/8/2015	788,00	4/12/2015	394,00
26/2/2015	788,00	7/8/2015	788,00	4/12/2015	788,00
27/2/2015	788,00	7/8/2015	788,00	4/12/2015	394,00
3/3/2015	788,00	10/8/2015	788,00	4/12/2015	788,00
3/3/2015	788,00	10/8/2015	788,00	4/12/2015	394,00
3/3/2015	788,00	12/8/2015	788,00	7/12/2015	788,00
4/3/2015	788,00	28/8/2015	788,00	7/12/2015	394,00
4/3/2015	788,00	28/8/2015	788,00	7/12/2015	788,00
5/3/2015	788,00	29/8/2015	788,00	7/12/2015	394,00
6/3/2015	788,00	31/8/2015	788,00	7/12/2015	788,00
6/3/2015	788,00	31/8/2015	788,00	7/12/2015	394,00
9/3/2015	788,00	31/8/2015	788,00	9/12/2015	788,00
10/3/2015	788,00	31/8/2015	788,00	9/12/2015	394,00
11/3/2015	788,00	1º/9/2015	788,00	11/12/2015	788,00
16/3/2015	788,00	1º/9/2015	788,00	11/12/2015	394,00
23/3/2015	26.888,50	2/9/2015	788,00	15/12/2015	28.559,83
23/3/2015	2.296,50	2/9/2015	788,00	15/12/2015	2.432,75
23/3/2015	1.512,00	3/9/2015	788,00	15/12/2015	6.192,08
23/3/2015	10,71	3/9/2015	788,00	15/12/2015	7.816,00
23/3/2015	788,00	4/9/2015	788,00	15/12/2015	247,15
23/3/2015	3.437,11	4/9/2015	788,00	15/12/2015	788,00
26/3/2015	788,00	8/9/2015	788,00	15/12/2015	788,00
27/3/2015	788,00	8/9/2015	788,00	15/12/2015	788,00
30/3/2015	788,00	8/9/2015	788,00	23/12/2015	788,00
31/3/2015	788,00	10/9/2015	788,00	23/12/2015	394,00
31/3/2015	788,00	22/9/2015	788,00	28/12/2015	788,00
1º/4/2015	788,00	28/9/2015	788,00	29/12/2015	788,00
2/4/2015	788,00	28/9/2015	394,00	30/12/2015	788,00
2/4/2015	788,00	29/9/2015	788,00	30/12/2015	788,00
6/4/2015	788,00	29/9/2015	394,00	30/12/2015	788,00
6/4/2015	788,00	30/9/2015	788,00	30/12/2015	788,00
6/4/2015	788,00	30/9/2015	394,00	4/1/2016	788,00
7/4/2015	788,00	30/9/2015	788,00	4/1/2016	788,00
8/4/2015	788,00	30/9/2015	394,00	4/1/2016	788,00
8/4/2015	788,00	30/9/2015	788,00	5/1/2016	788,00
8/4/2015	788,00	30/9/2015	394,00	5/1/2016	788,00
9/4/2015	788,00	30/9/2015	788,00	6/1/2016	788,00
9/4/2015	788,00	30/9/2015	394,00	6/1/2016	788,00
27/4/2015	788,00	1º/10/2015	788,00	7/1/2016	788,00
28/4/2015	788,00	1º/10/2015	394,00	7/1/2016	788,00
29/4/2015	788,00	5/10/2015	788,00	8/1/2016	788,00
30/4/2015	788,00	5/10/2015	394,00	8/1/2016	788,00
30/4/2015	788,00	5/10/2015	788,00	8/1/2016	788,00
4/5/2015	788,00	5/10/2015	394,00	8/1/2016	788,00
4/5/2015	788,00	5/10/2015	788,00	11/1/2016	788,00
5/5/2015	788,00	5/10/2015	394,00	13/1/2016	788,00
6/5/2015	788,00	5/10/2015	788,00	14/1/2016	788,00
6/5/2015	788,00	5/10/2015	394,00	28/1/2016	880,00
7/5/2015	788,00	6/10/2015	788,00	28/1/2016	880,00
7/5/2015	788,00	6/10/2015	394,00	29/1/2016	880,00
8/5/2015	788,00	6/10/2015	788,00	29/1/2016	880,00
8/5/2015	788,00	6/10/2015	394,00	29/1/2016	880,00
11/5/2015	788,00	6/10/2015	788,00	29/1/2016	880,00
20/5/2015	788,00	6/10/2015	394,00	29/1/2016	880,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ocorrências de 4/12/2014 a 10/2/2016

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
27/5/2015	32.763,00	6/10/2015	788,00	1º/2/2016	880,00
27/5/2015	2.781,50	6/10/2015	394,00	1º/2/2016	880,00
27/5/2015	6.286,17	7/10/2015	788,00	2/2/2016	880,00
27/5/2015	3.088,00	7/10/2015	394,00	3/2/2016	880,00
27/5/2015	63,40	9/10/2015	788,00	3/2/2016	880,00
27/5/2015	788,00	9/10/2015	394,00	3/2/2016	880,00
28/5/2015	788,00	13/10/2015	54.874,00	4/2/2016	880,00
28/5/2015	788,00	13/10/2015	4.659,83	4/2/2016	880,00
29/5/2015	788,00	13/10/2015	20.957,68	5/2/2016	880,00
29/5/2015	788,00	13/10/2015	7.028,00	5/2/2016	880,00
1º/6/2015	788,00	13/10/2015	210,40	5/2/2016	880,00
1º/6/2015	788,00	13/10/2015	788,00	10/2/2016	880,00

Ocorrências de 10/2/2016 a 12/4/2017

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
10/2/2016	880,00	29/7/2016	880,00
10/2/2016	880,00	29/7/2016	880,00
15/2/2016	880,00	1º/8/2016	880,00
26/2/2016	880,00	1º/8/2016	880,00
26/2/2016	880,00	2/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	2/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	3/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	3/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	4/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	4/8/2016	880,00
1º/3/2016	880,00	4/8/2016	880,00
1º/3/2016	880,00	5/8/2016	880,00
2/3/2016	880,00	5/8/2016	880,00
3/3/2016	880,00	8/8/2016	880,00
3/3/2016	880,00	8/8/2016	880,00
3/3/2016	880,00	17/8/2016	880,00
3/3/2016	880,00	29/8/2016	880,00
4/3/2016	880,00	29/8/2016	440,00
4/3/2016	880,00	31/8/2016	880,00
4/3/2016	880,00	31/8/2016	440,00
7/3/2016	880,00	31/8/2016	880,00
7/3/2016	880,00	31/8/2016	440,00
7/3/2016	880,00	31/8/2016	880,00
9/3/2016	880,00	31/8/2016	440,00
10/3/2016	880,00	1º/9/2016	880,00
29/3/2016	880,00	1º/9/2016	440,00
30/3/2016	880,00	2/9/2016	880,00
31/3/2016	880,00	2/9/2016	440,00
31/3/2016	880,00	5/9/2016	880,00
31/3/2016	880,00	5/9/2016	440,00
31/3/2016	880,00	5/9/2016	880,00
31/3/2016	880,00	5/9/2016	440,00
1º/4/2016	880,00	6/9/2016	880,00
1º/4/2016	880,00	6/9/2016	440,00
4/4/2016	880,00	6/9/2016	880,00
4/4/2016	880,00	6/9/2016	440,00
5/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
5/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
5/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
6/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
6/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
6/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
7/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
7/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
8/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
8/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
13/4/2016	880,00	13/9/2016	880,00
28/4/2016	880,00	13/9/2016	440,00
28/4/2016	880,00	30/9/2016	880,00
29/4/2016	880,00	30/9/2016	880,00
29/4/2016	880,00	30/9/2016	880,00
29/4/2016	880,00	4/10/2016	880,00



Ocorrências de 10/2/2016 a 12/4/2017

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
29/4/2016	880,00	5/10/2016	880,00
29/4/2016	880,00	6/10/2016	880,00
2/5/2016	880,00	7/10/2016	880,00
2/5/2016	880,00	7/10/2016	880,00
3/5/2016	880,00	7/10/2016	880,00
3/5/2016	880,00	18/10/2016	880,00
4/5/2016	880,00	20/10/2016	880,00
4/5/2016	880,00	24/10/2016	381,33
5/5/2016	880,00	31/10/2016	880,00
5/5/2016	880,00	31/10/2016	880,00
5/5/2016	880,00	31/10/2016	880,00
5/5/2016	880,00	1º/11/2016	880,00
6/5/2016	880,00	4/11/2016	880,00
6/5/2016	880,00	7/11/2016	880,00
9/5/2016	880,00	7/11/2016	880,00
10/5/2016	880,00	7/11/2016	880,00
17/5/2016	880,00	8/11/2016	880,00
19/5/2016	1.576,00	9/11/2016	1.760,00
27/5/2016	880,00	9/11/2016	880,00
30/5/2016	880,00	10/11/2016	880,00
31/5/2016	880,00	11/11/2016	1.760,00
31/5/2016	880,00	30/11/2016	880,00
31/5/2016	880,00	30/11/2016	440,00
31/5/2016	880,00	1º/12/2016	880,00
1º/6/2016	880,00	1º/12/2016	440,00
1º/6/2016	880,00	1º/12/2016	880,00
2/6/2016	880,00	1º/12/2016	440,00
3/6/2016	880,00	1º/12/2016	880,00
3/6/2016	880,00	1º/12/2016	440,00
3/6/2016	880,00	1º/12/2016	440,00
6/6/2016	880,00	1º/12/2016	880,00
6/6/2016	880,00	2/12/2016	880,00
6/6/2016	880,00	2/12/2016	440,00
6/6/2016	880,00	5/12/2016	880,00
7/6/2016	880,00	5/12/2016	440,00
7/6/2016	880,00	6/12/2016	880,00
7/6/2016	880,00	6/12/2016	440,00
9/6/2016	880,00	6/12/2016	880,00
9/6/2016	880,00	6/12/2016	440,00
10/6/2016	880,00	7/12/2016	880,00
28/6/2016	880,00	7/12/2016	440,00
29/6/2016	880,00	7/12/2016	880,00
30/6/2016	880,00	7/12/2016	440,00
30/6/2016	880,00	7/12/2016	880,00
30/6/2016	880,00	7/12/2016	440,00
30/6/2016	880,00	8/12/2016	2.640,00
1º/7/2016	880,00	8/12/2016	440,00
1º/7/2016	880,00	12/12/2016	880,00
1º/7/2016	880,00	12/12/2016	440,00
4/7/2016	880,00	29/12/2016	880,00
4/7/2016	880,00	3/1/2017	880,00
5/7/2016	880,00	4/1/2017	880,00
5/7/2016	880,00	5/1/2017	880,00
6/7/2016	880,00	6/1/2017	880,00
6/7/2016	880,00	9/1/2017	880,00
6/7/2016	880,00	18/1/2017	880,00
6/7/2016	880,00	27/1/2017	1.817,00
7/7/2016	880,00	1º/2/2017	1.817,00
7/7/2016	880,00	3/2/2017	937,00
7/7/2016	880,00	6/2/2017	937,00
8/7/2016	880,00	10/2/2017	937,00
21/7/2016	880,00	24/2/2017	937,00
28/7/2016	880,00	6/3/2017	937,00
28/7/2016	880,00	9/3/2017	937,00
29/7/2016	880,00	6/4/2017	937,00
29/7/2016	880,00	12/4/2017	937,00
29/7/2016	880,00		



9.4. aplicar ao Sr. Nélío Martins a multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do 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;

9.5. considerar grave a infração cometida e inabilitar o Sr. Nélío Martins para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por oito anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento 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;

9.8. encaminhar cópia da deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.9. enviar cópia deste acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos responsáveis;

9.10. 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 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0964-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, 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 965/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.695/2014-7.

1.1. Apensos: 016.336/2021-6; 013.197/2017-7; 029.703/2014-0; 029.275/2014-8; 008.177/2019-8.

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

3. Responsáveis/Interessados:

3.1. Responsáveis: Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. (88.309.620/0001-58); CAF Brasil Indústria e Comércio S.A. (02.430.238/0001-82).

3.2. Interessados: Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul (26.989.715/0028-22); Rodolfo Martins Krieger (737.680.570-20).

4. Entidade: Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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

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



8. Representação legal: Samia Amaro Abdalla (OAB/SP 435.341), José Orlando de Almeida de Arrochela Lobo (OAB/SP 71.201) e outros, representando Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda.; Pedro Sérgio Costa Zanotta (OAB/SP 48.814), Luana Maciel Pinheiro Dantas (OAB/SP 344.281) e outros, representando CAF Brasil Indústria e Comércio S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca da possível ocorrência de irregularidades no RDC 1/2012, promovido pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., relativo à aquisição de equipamentos metroferroviários.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente e arquivar o processo, com fundamento nos arts. 8º, 10 e 11 da Resolução 344/2022 deste Tribunal;

9.2. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e aos interessados;

9.3. 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 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0965-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro com voto vencido: Jorge Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

ACÓRDÃO Nº 966/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.492/2024-0

2. Grupo II – Classe de Assunto: VI – Aposentadoria

3. Interessada: Monica Mansur Bahia (581.628.366-91)

4. Unidade: Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o ato de aposentadoria de Monica Mansur Bahia, emitido pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e submetido a este Tribunal para fins de registro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 169, IV, 260, § 1º, 261 e 262 do Regimento Interno/TCU, bem como na Súmula-TCU 106, em:

9.1. considerar, em caráter excepcional, legal o ato de aposentadoria de Monica Mansur Bahia e autorizar o seu registro;

9.2. dispensar a reposição das importâncias indevidamente recebidas de boa-fé pela interessada até a data da notificação desta deliberação à unidade jurisdicionada;



9.3. determinar ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais que:

9.3.1. no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação desta decisão:

9.3.1.1. promova a correção no cálculo da rubrica “VB.COMP.ART.15 L11091/05 AP” no contracheque da interessada, bem como os ajustes correspondentes no seu adicional por tempo de serviço (anuênio) e na rubrica “IQ – 30% - LEI 11.091/05 AP”, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.3.1.2. comunique a interessada sobre a presente decisão e a alerte de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso junto ao TCU não a eximirá da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido;

9.4. comunicar esta decisão ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais; e

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0966-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro presente que não participou da votação: Augusto Nardes

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Revisor).

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 967/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.361/2023-0

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Relatório de Auditoria)

3. Interessada/Embargante:

3.1. Interessada: Confederação Nacional de Municípios (00.703.157/0001-83)

3.2. Embargante: Estado do Rio de Janeiro (42.498.600/0001-71)

4. Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: não atuou

8. Representação legal: Renan Miguel Saad (OAB/RJ 070918) e Gustavo do Amaral Martins (OAB/RJ 072167), representando o Estado do Rio de Janeiro; Ricardo Hermany (OAB/RS 40692), representando a Confederação Nacional de Municípios

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Estado do Rio de Janeiro em face do Acórdão 2.385/2024-Plenário, que apreciou Auditoria Operacional realizada no Ministério de Minas e Energia e na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, com o objetivo de analisar as fragilidades e as oportunidades de melhoria referentes aos critérios de distribuição de royalties e participações especiais (PE) decorrentes da produção de petróleo e gás natural.

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. encaminhar o material apresentado nos presentes embargos para os mesmos destinatários do Acórdão 2.385/2024-Plenário;

9.3. comunicar esta decisão ao embargante, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que a fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico <www.tcu.gov.br/acordaos>.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0967-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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 968/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.096/2025-9

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

3. Interessado: Tribunal de Contas da União

4. Unidade: Ministério das Minas e Energia e Agência Nacional de Energia Elétrica

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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, referentes à proposta de fiscalização, formulada pela Unidade de Auditoria especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), na modalidade acompanhamento, tendo por objeto as ações relacionadas ao leilão de reserva de capacidade de energia elétrica 2025 (LRCAP 2025).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 17, §5º, inciso III, da Resolução-TCU 308/2019, em:

9.1. autorizar a realização da fiscalização, nos moldes propostos pela AudElétrica, devendo essa unidade técnica observar a orientação contida no voto condutor desta decisão; e

9.2. restituir o processo à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia), para a adoção das providências pertinentes.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0968-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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 969/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.791/2020-7



2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Câmara de Comercialização de Energia Elétrica; Centrais Elétricas Brasileiras S.A.; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério da Fazenda; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Operador Nacional do Sistema Elétrico; e Secretaria do Tesouro Nacional
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: Carina Gallardo Rey (OAB/RJ 132.226), Rodrigo Sales da Rocha Abreu (OAB/RJ 155.278) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se analisa a terceira e última fase do acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar as ações adotadas pelos entes governamentais em resposta à crise gerada pela pandemia de covid-19 no setor elétrico brasileiro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 9º e 11, caput e §§ 1º e 2º, da Resolução-TCU 315/2020 e com o art. 33, caput, da Resolução-TCU 259/2014, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que verifique, em suas futuras estimativas, a permanência das relações calculadas durante todo o tempo estimado, para se garantir a validade matemática e estatística de suas projeções, evitando o ocorrido no cálculo da variação do faturamento de energia em função da variação do Produto Interno Bruto (PIB), que utilizou regressão linear fuzzy sobre as séries históricas do período de 2011 a 2020;

9.2. dar ciência à Aneel de que:

9.2.1. o não provimento completo das informações utilizadas para cálculo da Conta-Covid afrontou os princípios da confiabilidade, prestação de contas, responsabilidade e transparência, insculpidos no art. 3º, incisos III, V e VI, do Decreto 9.203/2017;

9.2.2. o atraso em avaliar a sobrecontratação das distribuidoras é uma violação do Submódulo 4.3, item 9, do Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret), que estabelece, como regra, que os ajustes de sobrecontratação e exposição serão repassados nos processos tarifários subsequentes ao ano civil de referência;

9.3. considerar, parcialmente, atendida pela Aneel a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 1.346/2020-Plenário, dispensando novos monitoramentos dessa orientação;

9.4. encaminhar cópia integral desta decisão ao Ministério de Minas e Energia, à Agência Nacional de Energia Elétrica, às Comissões de Infraestrutura do Senado Federal e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0969-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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 970/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.070/2024-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
4. Unidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil (ANP)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia acerca de possíveis irregularidades na gestão, transparência e controle dos recursos e operações decorrentes da comercialização dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 1º, XVI, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, I, 235 e 236 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da denúncia e considerá-la, parcialmente, procedente;
- 9.2. indeferir o pedido de adoção de medida cautelar formulado pelo denunciante, em face da ausência dos pressupostos para a sua concessão;
- 9.3. apensar este processo ao TC 006.997/2025-2;
- 9.4. comunicar esta decisão ao denunciante, ao Ministério das Minas e Energia, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil e à Infra S.A.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0970-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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 971/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 044.378/2021-1
- 1.1. Apenso: TC 035.319/2020-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Operador Nacional do Sistema Elétrico e Ministério de Minas e Energia
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: Não há



9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este monitoramento das medidas implementadas pelas unidades jurisdicionadas para atender os comandos expedidos pelo Acórdão 2.806/2021-Plenário, e, que se apreciou auditoria operacional realizada no processo de autorização de reforços e melhorias das instalações de transmissão de energia elétrica.

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, V, 243 e 250, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.1, 9.2.1 e 9.2.2;
- 9.2. considerar implementadas as recomendações dos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.1.3, 9.3.2 e 9.3.3;
- 9.3. considerar não implementada a recomendação do subitem 9.4.1 e determinar que a AudElétrica a monitore nos autos do TC 021.594/2023-6;
- 9.4. considerar não implementadas as recomendações dos subitens 9.3.4 e 9.4.2, dispensando o seu monitoramento, em razão do acolhimento das alegações dos gestores;
- 9.5. comunicar a presente decisão ao Ministério de Minas e Energia, à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Operador Nacional do Sistema Elétrico;
- 9.6. arquivar os autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0971-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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.

ENCERRAMENTO

Às 19 horas e 21 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 7 de maio de 2025.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 14, DE 30 DE ABRIL DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÃO



Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Submeto à apreciação deste Plenário solicitação formulada pelo Governador do Estado do Amapá, Clécio Luis Vilhena Vieira, sobre a possibilidade de prorrogação da cessão do Técnico Federal de Controle Externo MAURÍCIO REGO DE ALENCAR, Matrícula nº 11606-8, para exercer, naquele Governo, o cargo em comissão de Controlador-Geral do Estado do Amapá (CDS5).

Importante registrar que a referida cessão, tratada no âmbito do TC-002.786/2024-9, foi autorizada por este Colegiado, na Sessão de 13 de março de 2024, pelo prazo de um ano a contar da respectiva nomeação.

Assim, com base no inciso II do art. 16 do Regimento Interno do TCU, proponho a Vossas Excelências que seja autorizada, em caráter excepcional, com ônus para o órgão cessionário, a prorrogação em questão, pelo período de um ano contado do término do prazo estipulado na Portaria-TCU nº 44, de 15/3/2025.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2025.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Informo a Vossas Excelências que, em função da necessidade de compatibilização das agendas das autoridades convidadas, a Sessão Extraordinária do Plenário para celebração dos 40 anos da redemocratização do País, anteriormente marcada para 7 de maio, fica adiada para o dia 4 de junho, às 10 horas.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Informo a Vossas Excelências que a Secretaria de Comunicação (em conjunto com a Segecex, Adgeinter e SecexONU), criou marca com identidade visual exclusiva para o projeto da representação do Brasil no Conselho de Auditores da ONU.

Para que as auditorias da ONU sejam realizadas, são necessários o trabalho e a cooperação de diversas unidades do TCU, pertencentes às três Secretarias-Gerais, além de parceria com outros órgãos



de controle, como os tribunais de contas estaduais e municipais e a Controladoria-Geral da União. Portanto, a partir de hoje, o projeto – que merece um nome à sua altura e representatividade – passa a adotar o nome “AuditaONU”.

Essa identidade visual exclusiva simboliza o compromisso do Brasil e do TCU com a transparência, governança e a cooperação internacional, fortalecendo a presença institucional do projeto e consolidando a imagem do País como referência na promoção da excelência técnica e da integridade no cenário da governança global.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril 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 ao Plenário que, hoje, no dia 30 de abril de 2025, foi licitada, no âmbito da bolsa de valores de São Paulo (B3), a concessão da rodovia BR- 40, especificamente o trecho da subida da serra entre Juiz de Fora e Rio de Janeiro.

Foi uma licitação de grande monta, em que um consórcio capitaneado por duas empresas espanholas e uma brasileira ganhou a licitação com um desconto expressivo de 14% na tarifa.

Nesse consórcio consta uma empresa ligada ao Grupo Triunfo, conhecido causador de problemas o âmbito dessa Corte, o que demandará esforços adicionais por parte deste Tribunal na verificação e acompanhamento do segmento da presente licitação.

Portanto, necessário que todos verifiquem com atenção as medidas cabíveis a serem adotadas no curso do referido processo.

Brasília, 30 de abril de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

Comunicação proferida pelo Ministro Augusto Nardes:

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,



Informo a Vossas Excelências que, no último dia 24 de abril, transcorreu o 9º Fórum Nacional de Controle.

Agradeço à Presidência do TCU, nas pessoas do Presidente, Ministro Vital do Rêgo, e do Vice-presidente, Ministro Jorge Oliveira, pelo apoio à realização do Fórum, bem como às equipes do Tribunal, especialmente na pessoa da Secretária-geral de Controle Externo, Juliana Pontes de Miranda, e do Auditor Chefe da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, João Ricardo Pereira, para o sucesso do evento.

Em sua NONA edição, o Fórum foi abrilhantado pela presença do Presidente do BNDES, Aloísio Mercadante, e do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

O evento contou com a presença de especialistas dos setores público e privado para discutir um dos maiores desafios do Brasil: a previdência social e o impacto das despesas previdenciárias no desenvolvimento do país.

Durante toda a jornada, o TCU vivenciou um debate profícuo em torno de políticas públicas eficazes para melhorar a qualidade do gasto público em previdência e assistência social, apresentando soluções para o equacionamento do déficit previdenciário, o que permitirá ampliar o financiamento à infraestrutura, inovação e desenvolvimento econômico e social do Brasil.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro a Vossas Excelências que se encontra em instrução em meu Gabinete o processo TC 007.309/2024-4, que trata da Solicitação de Solução Consensual de Controvérsia (SSC) encaminhada ao TCU pelo Ministério de Portos e Aeroportos, com o objetivo de dirimir controvérsias enfrentadas no âmbito do Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antônio Carlos Jobim (Contrato 001/ANAC/2014-SBGL), firmado entre a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Concessionária Aeroporto Rio de Janeiro S.A. (CARJ).

De acordo com a ANAC, o aeroporto do Galeão é o segundo maior aeroporto do Brasil em movimento internacional. Considerando também o movimento de passageiros domésticos, é o sétimo maior aeroporto do país em movimento. Atualmente, 26 companhias aéreas operam no citado aeroporto, com rotas ligando-o a cidades dos continentes da Europa, Oriente Médio e América do Norte, Central e do Sul, além das rotas domésticas.

Conforme consta no art. 10 da Instrução Normativa TCU 91/2022, o Relator do processo deve submeter a proposta de solução à apreciação deste Plenário em até trinta dias da tramitação dos autos para o respectivo gabinete, que, no presente caso, se deu em 27/03/2025.

No entanto, dada a complexidade e relevância da matéria, submeto a este Plenário, com fundamento no art. 10, § 1º, da retromencionada IN TCU 91/2022, solicitação para dilação de prazo por trinta dias, até 28/05/2025.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES



Comunicação proferida pelo Ministro Aroldo Cedraz.

COMUNICAÇÃO EM PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Diante das graves, infundadas e irresponsáveis ilações levantadas em matéria no periódico Metrôpoles, em 30/4/2025, trago a Vossas Excelências esclarecimentos que entendo pertinentes.

Como é de pleno conhecimento deste Plenário, em 5 de junho de 2024 relatei o Acórdão 1115/2024-Plenário, em que esta Corte apreciou fiscalização efetuada com o intuito de apurar “irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados”.

Cumprir destacar que, na referida fiscalização, não houve identificação de descontos irregulares caso a caso. Houve, isso sim, a exposição do cenário de descontrole do INSS na autorização de descontos. Com essa constatação, o TCU determinou ao INSS a adoção de medidas corretivas para impedir que novos descontos fossem permitidos e para que aquela autarquia avaliasse e identificasse os descontos já autorizados que fossem irregulares.

É precisamente nesse sentido que o TCU determinou ao INSS que implementasse ferramenta tecnológica, com biometria, para atos de autorização de novos descontos e para bloqueio ou desbloqueio de todos os descontos pelo beneficiário.

Também nessa linha, o TCU determinou ao INSS que avaliasse periodicamente os indícios de irregularidade nos descontos já autorizados e aplicasse as penalidades previstas. O TCU ainda recomendou ao INSS que informasse todos os beneficiários sobre a possibilidade de descontos indevidos.

Por fim, o TCU adotou medida cautelar com o fim de impedir que novos descontos fossem autorizados pelo INSS antes do cumprimento dessas determinações.

Naturalmente, não preciso recordar meus pares que agravos interpostos contra cautelar não têm efeito suspensivo. Assim, à exceção do item 9.6.1 do Acórdão 1115/2024-Plenário, suspenso por embargos de declaração, todas as demais disposições daquele aresto seguem válidas e seu descumprimento, caso constatado, implicará em sanção a quem for o responsável.

Por essa razão, causou-me enorme espécie ver, na imprensa, a assertiva de que o fato de não haver relatado os agravos até a data de hoje teria retardado qualquer ação do TCU sobre o tema. **A fiscalização foi concluída, o descontrole do INSS foi identificado e as medidas corretivas foram determinadas.**

O que resta agora é responsabilizar todos aqueles que descumpriram o Acórdão 1115/2024-Plenário, omitindo-se na implementação das medidas corretivas já impostas.

Por último, cumpre esclarecer que o autor da reportagem jamais entrou em contato comigo ou com o meu Gabinete.

Reitero, para que não restem dúvidas: as disposições do Acórdão 1115/2024-Plenário permanecem válidas; a medida cautelar que impede novos descontos permanece válida; a fiscalização foi integralmente executada, sem qualquer retardo; e todos aqueles que descumpriram as determinações do TCU e permitiram a continuidade de irregularidades serão devidamente responsabilizados.

Ao relatar meus processos nesta tarde, trarei a julgamento os recursos interpostos contra o Acórdão 1115/2024-Plenário e proporei novas medidas corretivas, considerando que os fatos revelados pela Operação Sem Desconto indicam que as determinações desta Corte foram desrespeitadas.



Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 14, DE 30 DE ABRIL DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)

ACÓRDÃOS PROFERIDOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, Propostas de Deliberação e Votos emitidos pelo respectivo relator, bem como os Acórdãos de nºs 945 a 971, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 024.100/2024-2

Apenso: TC 024.461/2024-5

Natureza: Representação

Unidades: Advocacia-Geral da União (AGU) e Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCA. QUESTIONAMENTOS QUANTO AO PAGAMENTO DE AUXÍLIO-SAÚDE, CUSTEADO POR MEIO DOS HONORÁRIOS. CONHECIMENTO. OITIVA PRÉVIA À CAUTELAR. APRESENTAÇÃO DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA A DECISÃO DE MÉRITO. PEDIDO DE CAUTELAR PREJUDICADO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. POSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE AUXÍLIO-SAÚDE POR MEIO DOS HONORÁRIOS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULARIZAR AS FALHAS ENCONTRADAS. CIÊNCIA. AUTORIZAÇÃO PARA MONITORAR A DECISÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, com singelos ajustes formais, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), com a concordância dos dirigentes da unidade (peças 119-120):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação do Ministério Público junto ao TCU, subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, no sentido de que esta Corte de Contas avalie a legalidade do pagamento do auxílio criado por resolução conjunta do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e da Advocacia-Geral da União, denominado ‘auxílio saúde complementar’, devido aos servidores ativos e aposentados ocupantes de cargo de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador

Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção, então previstos no art. 46, da Medida Provisória 2.229-43/2001 (peça 1).

HISTÓRICO

2. O Representante, em sua exordial, dá conhecimento de matéria publicada na 'Folha', em 8/10/2024, relatando que 'Membros da AGU terão penduricalho de até R\$ 3,5 mil acima do teto', haja vista que, conforme a notícia relatada, o mencionado 'auxílio saúde complementar' não é computado para o teto remuneratório da Administração Pública Federal pelo fato de ter 'caráter indenizatório', o que resultaria em uma tentativa de 'driblar' decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto e feriria o princípio da moralidade administrativa. Por fim, requereu o Representante a suspensão imediata do pagamento do benefício, uma vez presentes os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, requerendo, ainda, o envio de cópia da presente representação ao STF, para verificação de possível descumprimento da decisão que validou o pagamento dos honorários de sucumbência aos membros das carreiras beneficiadas (peça 1).

3. Instruindo originalmente o feito, esta Especializada opinou pela admissibilidade do feito, e, em relação ao pedido de cautelar, propôs que tal medida fosse adotada por esta Corte de Contas sem a oitiva prévia do responsável – **inaudita altera pars** –, nos termos do art. 276, do Regimento Interno do TCU, por estarem presentes nos autos os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora** e, ainda, por não restar configurado o **periculum in mora** inverso, nos termos dos arts. 276, do RITCU c/c 22, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014. Nesse sentido, sugeriu-se a suspensão imediata do pagamento direto ou indireto aos servidores ativos e aposentados do denominado 'auxílio saúde complementar', regulamentado pela Resolução CCHA/AGU 16/2024 (peça 10).

4. Submetidos os autos ao Relator, este entendeu que a representação deveria efetivamente ser conhecida, por atender os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU, e em face de haver interesse público no prosseguimento das apurações, na forma prevista no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014. Também, diante do pedido de ingresso da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe) e da Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais (Anpprev) como partes, decidiu o Relator recebê-las na condição de **amicus curiae**, na forma do art. 138 do CPC e do art. 298 do Regimento Interno-TCU, por constituírem entidades representativas de interesses classistas de servidores públicos federais, potencialmente afetados pelo resultado do processo, que versa sobre matéria relevante e específica (peça 32).

5. Quanto à medida liminar requerida, o Relator entendeu imprescindível efetuar oitivas prévias, com o intuito de firmar juízo sobre a necessidade de concessão de cautelar no feito, em face de subsistirem questões gerais e específicas ainda não avaliadas que precisariam ser enfrentadas com maior profundidade 'para se concluir sobre a efetiva existência de irregularidade no pagamento questionado, como, por exemplo, as seguintes' (peça 30):

1) É legal destinar os recursos não utilizados no rateio previsto na Lei 13.327/2016 para conferir benefícios aos advogados públicos?

2) Em caso de resposta positiva à questão anterior, é regular o pagamento acima do teto no caso de despesas de caráter indenizatório, em face do disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal de 1988, no art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, no art. 123 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024) e nas decisões STF e deste Tribunal, em especial as mencionadas no item 23?

3) Na prática, o eventual abate-teto na remuneração dos advogados está a incidir sobre a parcela do subsídio ou dos honorários?

4) Especificamente quanto ao auxílio para despesas com saúde, há desrespeito aos princípios da moralidade e da isonomia nas regras fixadas pelo CCHA, considerando, em especial, que a Portaria-MGI 2.829/2024 fixou o valor máximo mensal per capita de R\$ 411,26 para a participação da União no custeio da assistência à saúde suplementar dos servidores públicos do Poder Executivo federal, dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima?

6. Outras medidas saneadoras foram enfrentadas em sede preliminar, propostas pela Unidade Técnica (peça 10) e analisadas pelo Relator (peça 32): a) realização de diligência ao CCHA, a fim de se obter os elementos necessários para sanear o processo; b) postergação da análise do pedido do Representante de se encaminhar cópia do processo ao STF em face de eventual descumprimento de decisão

da Corte Suprema, para o momento em que houver deliberação de mérito por este Tribunal; e c) não apensamento, neste momento, dos presentes autos ao TC 012.387/2021-5, que trata de matéria correlata, eis que o Relator entendeu ser mais efetivo proceder ao exame das questões pontuais, de maneira mais aprofundada e célere, em cada um dos processos, separadamente.

7. Irresignada com a não admissão como parte no processo, mas apenas como 'amiga da Corte', a Anafe agravou a decisão do Relator, tendo o Tribunal negado provimento ao agravo (Acórdão 2.611/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira). Cabe ressaltar que o Relator obliterou o que segue em seu Voto (peça 100):

17. Por fim, perante a quantidade elevada de associações que peticionaram neste feito, observo ser preciso que as manifestações das entidades representativas de classes de advogados assumam caráter de complementaridade às do CCHA e da AGU, sob pena de tumultuar a instrução processual e o exercício da função deste Tribunal.

8. A ressalva levantada pelo Relator veio ao encontro da higidez e celeridade processual, eis que, em determinado momento, diversas outras entidades foram aceitas na condição de *amicus curiae* (peça 77). Saneadas todas as questões preliminares, realizada a diligência proposta e estando presentes nos autos as manifestações nucleares do CCHA e da AGU, passa-se à análise de mérito.

EXAME TÉCNICO

9. Preliminarmente, em sede de memorial, o CCHA aduziu, basicamente, o que se segue: a) os honorários advocatícios são recursos privados, assim como a entidade tem autorização legal para a edição da resolução debatida, eis que se trata de entidade de direito privado; b) como curador e gestor de verbas privadas, o CCHA detém autonomia gerencial para administrar tais verbas; c) o TCU jamais exauriu todas as possibilidades de dispêndio de valores com o produto dos honorários, sendo portanto admissível a alocação de recursos que tenham a natureza de investimento, ressarcimento ou fomento; d) é amplamente aceito o ressarcimento de despesas de saúde a servidor vinculado a plano de saúde; e) o modelo adotado encontra similaridade com a sistemática adotada por diversas Procuradorias estaduais; f) o CCHA foi cauteloso a requerer parecer jurídico da AGU para esclarecer previamente a legalidade do pagamento de auxílio-saúde complementar como verba indenizatória (peça 13).

10. Em momento posterior, em resposta à oitiva ao pedido de cautelar e à diligência determinada pelo Relator, o CCHA teceu as seguintes considerações, essencialmente (peça 86, destaques do original):

III. Ausência de requisitos para a cautelar

17. Em realidade, **há evidente perigo da demora inverso**, porque os advogados públicos federais **deixarão de usufruir de assistência à saúde de grande relevância**, mesmo diante da sua legitimidade e do custeio por recursos de titularidade desses profissionais.

18. Aliás, considerando estarem sob análise dessa Corte de Contas diversas matérias relacionadas à atuação do CCHA, e tendo em vista a intenção sinalizada de unificação das apreciações de mérito, **eventual óbice cautelar ao pagamento do auxílio saúde complementar poderá ser estendido por período indeterminado à espera do saneamento de outros complexos debates, agravando o prejuízo aos advogados públicos federais**.

IV. Natureza privada dos honorários advocatícios

(...)

25. Em suma, foi apontado que, ao decidir a **ADI 6.053**, o STF declarou não só a constitucionalidade da percepção dos honorários de sucumbência pelos advogados públicos federais, mas também de toda a estrutura normativa pertinente à matéria, sendo a **natureza privada dos recursos ratificada pelo Supremo** com o julgamento dos Embargos de Declaração opostos ao acórdão de mérito do referido precedente vinculante.

(...)

36. Nessa medida, por não compor importâncias que integram o patrimônio estatal, há um tratamento normativo uniforme e harmônico entre a verba sucumbencial auferida pela Defensoria Pública e pela Advocacia Pública, **convergente à natureza privada dos honorários discutidos**, reforçada com disposição literal pela Lei n.º 14.941/2024.

37. Por essas razões adicionais, tem-se **reforçada a natureza privada dos recursos geridos pelo CCHA**, recorrentemente evidenciada pelo Conselho nos processos em trâmite nessa Corte de Contas.

V. Autorização legal do CCHA para edição da Resolução (...)

(...)

42. Vale destacar que o Conselho gere recursos alheios que **devem ser destinados aos próprios titulares dos honorários**, tendo por dever viabilizar a transferência dos honorários aos seus verdadeiros destinatários, dentro dos parâmetros legais e constitucionais. **Gestão que se dá não apenas por meio dos valores objeto de distribuição ordinária, como também do montante remanescente.**

(...)

48. Em atenção à ratio acima, o auxílio saúde complementar guarda pertinência com a arrecadação – investimento em capital humano – pois é incontestável que, entre organizações privadas e públicas bem-sucedidas, o planejamento e a execução de políticas e práticas fomentadoras do **bem-estar e da saúde de seus membros** devem ser prioridade. Isso decorre não apenas do direito universal e fundamental de todos, previsto nos arts. 7º, XII c/c 39, § 3º da CF, mas como medida de sustentabilidade e sobrevivência das próprias instituições.

(...)

50. Logo, considerando as atribuições conferidas ao CCHA, tem-se **absolutamente regular a normatização e a consequente distribuição de valores aos seus reais titulares**, seja por meio da realização de despesas para o seu funcionamento e aprimoramento, do rateio mensal ordinário ou mesmo do pagamento de verbas indenizatórias adicionais.

VI. Regularidade e legalidade no custeio do Auxílio Saúde (...)

(...)

63. Não há controvérsia jurídica: **a natureza do auxílio-saúde é fundamentalmente indenizatória**, considerando que visa ao custeio (compensação) de valores em relação aos quais o beneficiário arcou com despesas relativas à sua saúde.

(...)

66. Evidenciada a natureza indenizatória do auxílio saúde complementar, tem-se clara a **regularidade do custeio dessa parcela pelo CCHA, sem qualquer infringência ao teto constitucional.**

VII. Regulamentação similar no CNJ, CNMP, TCU e TJ

(...)

69. Em todos os exemplos acima há perfeita obediência ao exposto nos arts. 37, § 11 c/c 39, § 4º da CF, em reforço às balizas definidas pelo STF na ADI nº 7.271. Isso porque **o auxílio regulamentado também por esses outros poderes possui natureza indenizatória e não pode, como devidamente exposto, ser considerado no cálculo do teto remuneratório.**

VIII. Experiências análogas com fundos de sucumbência

70. Como visto, a regularidade da instituição e do pagamento do auxílio saúde complementar, sem qualquer violação ao teto constitucional, pode ser **ratificada pelas experiências de diversos órgãos e integrantes do sistema de justiça – inclusive essa Corte de Contas.**

71. De forma ainda mais específica, **o custeio e a assistência à saúde, a partir de recursos advindos de fundo de sucumbência, também possui fundamento na experiência de diversos entes federados.** Em outros termos, a Resolução-CCHA nº 16/2024 segue modelo simétrico ao de outras Procuradorias Estaduais.

11. A AGU, por sua vez, representando a União, manifestou-se como segue, essencialmente (peça 60, destaques do original):

Em que pese não sejam custeados pelo poder público, e sim pela parte sucumbente, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que os honorários têm natureza remuneratória por serem percebidos em função dos serviços realizados. Assim, apesar da origem privada, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os honorários não podem extrapolar o teto constitucional, notadamente em razão de sua feição remuneratória, consoante decidido no julgamento da ADI 6053: (...).

(...)

Portanto, é incontroverso que a soma dessas duas verbas de natureza salarial (subsídio + honorários advocatícios de sucumbência) deve respeitar o teto constitucional.

Cumprе salientar que, a qualquer tempo (mesmo antes do recebimento de honorários advocatícios por advogados públicos), sempre foi lícito o pagamento de verbas indenizatórias previstas em lei, que não são limitadas ao teto constitucional, por força do que dispõe a própria Constituição em seu art. 37, §11:

(...).

Dessa forma, os membros da AGU, juntamente com seu subsídio (e posteriormente com os honorários advocatícios) sempre fizeram jus ao recebimento de verbas indenizatórias previstas em lei, tais como

auxílio-creche, auxílio-alimentação e auxílio-saúde, todas parcelas até aqui pagas com recursos públicos.

Feita essa breve recapitulação, a tese central que se passa a defender é a seguinte: da mesma forma que é lícita a percepção do auxílio saúde custeado com recursos do Tesouro Nacional de forma autônoma à percepção do subsídio (verba salarial de natureza pública), é também legítima a percepção do chamado ‘auxílio saúde complementar’ (verba indenizatória custeada com recursos de natureza privada) de forma autônoma ao pagamento dos honorários advocatícios (verba salarial com a mesma origem privada).

Nesse sentido, deve-se considerar que a criação do auxílio saúde custeado com recursos públicos decorre de lei (art. 230 da Lei nº 8.112/1990). A criação pelo CCHA do benefício ‘auxílio saúde complementar’ consiste em mero espelhamento da lógica já existente no ordenamento jurídico sem, no entanto causar impacto aos cofres públicos, uma vez custeado com verbas de natureza privada, quais sejam, os honorários advocatícios.

(...)

Dessa maneira, da mesma forma que o auxílio saúde pago com recursos públicos não se submete ao teto constitucional, o auxílio-saúde complementar que ora se discute também não pode ser limitado ao teto constitucional, por paralelismo lógico e, sobretudo, porque se trata de auxílio custeado com recursos privados (...).

(...)

A natureza privada dos recursos em questão decorre principalmente de duas características (...): a) trata-se de valores que não são custeados pela Fazenda Pública, e sim pela parte processual sucumbente no feito contra a qual litiga a União ou autarquia e fundação pública federal; b) cuida-se de verba que, por força de lei, pertence aos advogados públicos.

(...)

Desse modo, se os honorários são remuneração, os valores repassados a título de honorários podem assumir ambas as feições: retributiva ou indenizatória. Em outras palavras, os honorários podem ser utilizados para cobrir ou complementar o subsídio ou as parcelas indenizatórias a que fazem jus os advogados públicos, sem prejuízo, em todo caso, de que o custeio observe a regra do teto remuneratório (art. 37, caput, XI e §11, CF).

Esboçados tais conceitos, o parâmetro que ora se enuncia é o seguinte: a soma da retribuição pecuniária paga aos advogados públicos federais não pode exceder o teto remuneratório. Isto é, o montante distribuído a título retributivo somado ao subsídio do advogado público federal não pode superar o subsídio mensal do Ministro do STF. Nada impede, porém, que sejam distribuídos recursos do fundo para custear ou complementar verbas legais indenizatórias. Vale dizer: se é possível incrementar a retribuição, é igualmente viável incrementar as verbas indenizatórias.

Frise-se que esse custeio adicional (i) não traduz incremento de valores de honorários retributivos, livremente concedido aos advogados, mas uma alocação especificamente destinada ao custeio parcial ou total de verbas indenizatórias; (ii) não é destinado para qualquer verba ou rubrica, aleatoriamente instituída, mas tão somente para verbas indenizatórias fundadas em lei, atendidos os pertinentes requisitos (v.g., comprovação de gastos, distinção de ativos/inativos etc.); (iii) não ofende a norma-regra do teto constitucional, seja em razão do disposto no §11 do art. 37 da CF, seja porque, ao fim e ao cabo, os advogados públicos federais perceberão nada além do que os Ministros do STF auferem.

(...)

Com efeito, a vertente proposta i) potencializa o uso e gozo dos honorários, inerentes ao direito de propriedade titularizado pelos advogados públicos federais; ii) estimula a progressiva e contínua melhora de sua performance em prol do interesse público; iii) não compromete a regra de limite remuneratório, na medida em que nenhum benefício antijurídico ou repasse irrazoável de valores lhes será deferido, mas tão somente o que a Constituição já admite e a lei autoriza.

(...)

Cumpre, ainda, salientar que a possibilidade de pagamento de auxílio-saúde complementar com recursos advindos da arrecadação de honorários advocatícios, portanto, de natureza privada, não afronta o Acórdão 523/2023 do TCU.

(...)

Assim, foram ressaltadas duas destinações possíveis dos recursos repassados pelo CCHA: (i) pagamento

de honorários, propriamente dito; (ii) custeio das despesas indispensáveis à realização do pagamento. Por uma perspectiva, o STF, como já dito, estabeleceu a natureza remuneratória dos honorários, o que, de um lado, implica a necessidade de submissão ao teto constitucional, mas, de outro, permite compreendê-los, com analogia ao art. 41, *caput*, da Lei nº 8.112/1990, como importância composta por verbas retributivas e indenizatórias, razão por que essa fonte gerida pelo CCHA poderia custear não só valores retributivos que se agregam ao subsídio, como também verbas indenizatórias previstas em lei.

(...)

Noutro giro, o elemento principal à obtenção dos recursos 'honorários' é o exercício funcional dos advogados, para o qual a lei define como necessário, senão imprescindível, o auferimento de auxílio saúde. Assim, a indispensabilidade decorre da própria presunção legal de necessidade das verbas.

Por conseguinte, é razoável afirmar que o custeio de verbas indenizatórias a que fazem jus os advogados públicos federais, tais como auxílio-saúde, igualmente se enquadra na noção de 'custeio das despesas indispensáveis à sua realização'. Dessa maneira, também sob este ponto de vista, tal destinação de recursos geridos pelo CCHA é juridicamente válida e não ofende a decisão do TCU.

12. Nessa mesma manifestação, a AGU, a certa altura, se propôs a responder aos questionamentos levantados pelo Relator, quando este denegou a segurança pretendida pelo Representante, em prol da oitiva preliminar das entidades nucleares (conforme parágrafo 5 *supra*). Do que ainda resta abordar, cabe destacar que esclareceu a AGU que o órgão 'devolve aos cofres públicos a parcela do subsídio que, somado ao valor dos honorários advocatícios pagos pelo CCHA, supera o limite do teto remuneratório'. Acerca da eventual ofensa aos princípios da moralidade e da isonomia quanto ao pagamento de verba indenizatória para o custeio da saúde muito acima do limite máximo praticado pelo Poder Executivo federal (estabelecido na Portaria-MGI 2.829/2024), assim se posicionou a AGU, essencialmente (peça 60, destaques do original):

Dessa sorte, cabe ao CCHA, no exercício de competência exclusiva, decidir se e como deve realizar o custeio complementar de auxílio-saúde com os honorários advocatícios. A formatação do modelo, as exigências, os valores do complemento e a periodicidade, entre outras escolhas, se sujeitam à privativa deliberação do CCHA.

Considerando todo o exposto, deve-se concluir que os parâmetros fixados na Portaria-MGI 2.829/2024, inclusive para limitação do valor máximo a ser pago, vinculam apenas a União, não o CCHA, que é ente privado com autonomia e competência exclusiva para gestão e distribuição dos honorários advocatícios.

(...)

Acrescenta-se que não há qualquer violação à isonomia ou à moralidade administrativa no pagamento em questão. O que ocorre é a utilização de recursos privados para proporcionar aos membros da AGU o recebimento de um auxílio complementar em modelo similar ao que já é adotado em outras carreiras cujos membros também exercem funções essenciais à justiça. E a razão de os advogados públicos e outras carreiras aderirem ao modelo de auxílio-saúde é o mesmo: melhorar as condições de trabalho desses servidores, relacionando esse pagamento com a melhor performance no desempenho das funções.

(...)

Assim, sob esta perspectiva analítica e comparativa, não há que se falar em violação à isonomia porque o paradigma de comparação dos advogados públicos federais não são os servidores do Executivo, mas os membros das demais funções típicas de Estado, em razão da conformação jurídica da AGU.

(...)

Outrossim, dentre os agentes públicos que podem ser considerados como integrantes do Executivo, apenas os advogados públicos federais estão sujeitos a um regime contraprestacional híbrido por serem a um só tempo, servidores públicos federais e advogados, e, portanto, o tratamento distinto no tocante a uma série de questões é consequência lógica e natural.

13. Compulsando os autos, observa-se que constam, ainda, manifestações das seguintes entidades: ANPREV, peça 96; ANAFE, peça 97; e Associação Nacional dos Advogados da União (Anauni), peça 98. As argumentações trazidas por essas entidades são basicamente as mesmas apresentadas pelas entidades nucleares. Merece destaque, contudo, a seguinte passagem da manifestação da Anafe (peça 97):

Com efeito, a referida norma federal (lei n. 13.327/2016) não estabelece restrições à utilização dos recursos dos honorários de sucumbência para o pagamento de determinados auxílios em favor dos Advogados Públicos Federais, especialmente quando a verba possuir, como no caso, relação de pertinência com as atividades dos servidores. Além disso, a mesma lei outorga ao CCHA a atribuição institucional de gerir os honorários de sucumbência, não prevendo limitações expressas a respeito da

forma como isso deve ser feito.

Ou seja, a lei federal em questão não contempla a restrição veiculada na representação apresentada pelo MPTCU neste caso.

14. Analisando o caso, temos que a Resolução CCHA/AGU 16/2024 disciplinou o pagamento de 'auxílio saúde complementar' em benefício dos servidores ocupantes de cargo de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção, no valor de R\$ 3.000,00 para os ativos e R\$ 3.500,00 para os aposentados (art. 8º). Dispõe referida resolução que as despesas decorrentes do mencionado auxílio serão custeadas integralmente com os recursos sob gestão do CCHA (art. 4º, caput), tendo o auxílio caráter indenizatório, não configurando rendimento tributável e nem sofrendo incidência de contribuição social (art. 5º) (peça 87).

15. Esta Especializada já pontuou, quando da análise preliminar do feito (peça 10), que o sistema jurídico delimita com precisão o pagamento dos honorários advocatícios de sucumbência, os quais devem ser somados ao subsídio do servidor, para fins de apuração do teto remuneratório da Administração Pública Federal (CF, art. 37, inciso XI), bem como necessitam observar o modelo de remuneração por performance, compatível com o regime de subsídio. Esse entendimento restou firmado na ADI 6053/DF, Redator para o acórdão Ministro Alexandre de Moraes, conforme percebe-se na ementa do referido julgado (destaques da instrução):

EMENTA: CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - CCHA: HELOISA BARROSO UELZE E OUTRO(A/S): HELOISA BARROSO UELZE E OUTRO(A/S) CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, CAPUT, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO.

1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que 'o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio' (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020).

2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um **modelo de remuneração por performance**, com vistas à eficiência do serviço público, **a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.**

3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

16. Esta Corte de Contas enfrentou em algumas ocasiões o tema, a exemplo da transcrição a seguir de parte do Acórdão 307/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (destaques da instrução):

9.3 firmar os seguintes entendimentos relacionados aos recursos pagos a título de honorários advocatícios de sucumbência nos termos da Lei 13.327/2016:

9.3.1 conforme decidido pelo Supremo Tribunal no julgamento da ADI 6.053-DF, **trata-se de modelo de remuneração por performance, compatível com o regime de subsídio**, visando à eficiência do serviço público, **sujeito à incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal;**

(...)

9.3.3 é permitido à União e aos entes da administração indireta federal praticar atos processuais para assegurar a fixação dos honorários de sucumbência em valores razoáveis, com o objetivo de garantir a efetividade do modelo remuneratório baseado no estímulo à eficiência dos servidores que atuam no patrocínio de seus interesses jurídicos;

17. A par disso, já deixou o Tribunal assente o que se segue (Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, destaques do original):

9.3. dar aos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 311/2021-Plenário a seguinte redação:

'9.1.2. o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, no desempenho de suas atividades finalísticas,

sujeita-se aos princípios gerais que regem a administração pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas;

9.1.3. os recursos repassados ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei’;

18. Portanto, a cognição sobre a matéria pode ser sumarizada conforme segue: (i) os honorários de sucumbência configuram modelo remuneratório por performance, idealizado com vistas à eficiência do serviço público; (ii) os honorários de sucumbência, quando somados com o subsídio, não podem extrapolar o teto constitucional; e (iii) os recursos repassados ao CCHA têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira.

19. Diante desse simples sumário, percebe-se que a tese fulcral de que os honorários de sucumbência constituem recursos sobre cuja gestão o CCHA detém ampla autonomia, por serem privados, não tem como prosperar. Na verdade, os diversos julgados abstiveram-se de determinar a natureza jurídica de tais recursos, contentando-se em estabelecer limites ao seu usufruto – e, ao fazê-lo, enquadrou o escopo de ação do CCHA em certos parâmetros, por sinal bem claros.

20. É preciso não perder de vista que os recursos de que dispõe o CCHA são todos oriundos de honorários advocatícios de sucumbência, os quais, por sua vez, constituem modelo remuneratório por performance. Não por outro motivo que o TCU firmou o entendimento de que os recursos repassados ao CCHA têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários propriamente ditos, salvo o custeio indispensável à sua efetivação. É dizer: qualquer pagamento com os recursos ingressantes do fundo gerido pelo CCHA terá de observar o seu fato gerador, qual seja, a natureza remuneratória retributiva (performance), somente podendo ser vertidos para esse mesmo fim. Nesse sentido, ainda que a Anafe tenha defendido que a Lei 13.327/2016 não restringiu explicitamente a utilização desses recursos para outros fins, entende-se que essa conclusão não merece prosperar, haja vista que os arts. 27, 29 a 36, da Lei 13.327/2016 receberam interpretação conforme à CF/1988 por parte do Supremo Tribunal Federal, vedando qualquer pagamento de honorários advocatícios que, somados aos subsídios dos servidores advogados alcançados pela Lei 13.327/2016, venham a extrapolar o teto remuneratório. Nessa esteira, permitir o pagamento de verba indenizatória com valores oriundos dos honorários de sucumbência configura flagrante desrespeito à norma então interpretada pela Corte Constitucional. Seguem excertos da Ementa do Acórdão da ADI 6053/DF (destaques acrescentados na instrução).

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro DIAS TOFFOLI, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em declarar a constitucionalidade da percepção de honorários de sucumbência pelos advogados públicos e em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para, **conferindo interpretação conforme à Constituição** ao art. 23 da Lei 8.906/1994, ao art. 85, § 19, da Lei 13.105/2015, e **aos arts. 27 e 29 a 36 da Lei 13.327/2016**, estabelecer que **a somatória dos subsídios e honorários de sucumbência percebidos mensalmente pelos advogados públicos não poderá exceder ao teto dos Ministros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, conforme o que dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencido o Ministro MARCO AURÉLIO (Relator). O Ministro ROBERTO BARROSO acompanhou o voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES com ressalvas (...).

21. Tratando-se de recursos de natureza remuneratória retributiva, há a inafastável submissão ao teto, quando se efetiva o rateio – ou, nas palavras mais expressivas utilizadas na ementa da Corte Suprema (ADI 6053): com absoluto respeito ao teto constitucional do funcionalismo. Além disso, é inafastável a incidência do imposto sobre a renda auferida dos honorários de sucumbência, nos termos do art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, dispositivo que milita a favor de uma interpretação teleológica dos demais normativos que versam sobre o tema, impedindo a utilização de honorários sucumbenciais para fins de pagamento de verbas indenizatórias.

22. Apenas para não criar uma categoria remunerada de forma demasiadamente assimétrica com as demais categorias existentes no funcionalismo público é que se dissociou o quanto arrecadado a título de honorários do quanto efetivamente distribuído entre os servidores. Os recursos são, portanto, de natureza remuneratória retributiva, em sua gênese. Assim, não é porque há excesso de recursos que é possível

atribuir outra natureza – indenizatória, por exemplo – a parte desses recursos. A propósito, a destinação a ser dada ao excedente do fundo é objeto do já mencionado TC 012.387/2021-5. Por ora, a única destinação cabível é mesmo aquela consignada no Acórdão 523/2023-TCU-Plenário: pagamento dos honorários e custeio das despesas (operacionais) indispensáveis à sua realização.

23. Em suma, a constatação de que os pagamentos feitos aos advogados públicos, com recursos que abastecem o fundo gerido pelo CCHA, têm natureza remuneratória retributiva, no modelo de performance, conduziu ao corolário lógico que somente podem ser vertidos para esse mesmo fim, isto é, remuneração por performance, com a indispensável submissão ao teto, não sendo possível que tais recursos sejam utilizados com outras finalidades, a exemplo de retribuições indenizatórias. Assim, entende-se por respondido os três primeiros questionamentos constantes do Despacho do Ministro-Relator (peça 32, p. 4), no sentido de ser ilegal destinar os recursos não utilizados no rateio previsto na Lei 13.327/2016 para então conferir benefícios indenizatórios aos advogados públicos, vantagens estas que escapam ilicitamente da aplicação do teto remuneratório do serviço público federal (art. 37, inciso XI, da CF/1988).

24. Ante o exposto, deve ser expedida determinação ao CCHA e à AGU, para que adotem as medidas necessárias visando impedir o pagamento de qualquer verba de natureza indenizatória com os recursos advindos do montante de honorários sucumbenciais, entre eles, o ‘auxílio saúde complementar’, então previsto na Resolução CCHA/AGU 16/2024, ou, se for o caso, interromper o pagamento de vantagens desta natureza, nesta hipótese com a incidência da Súmula 249, quanto às quantias percebidas de boa-fé.

25. Quanto à materialidade mensal dos valores envolvidos nos autos, conforme indagação do Despacho do Ministro-Relator do processo (peça 32, p. 7), cabe esclarecer que, de acordo com a resposta à oitiva do CCHA (peça 86, p. 46), esta é da ordem de R\$ 39.279.500,00 e, no mês de agosto de 2024, alcançou o montante total de R\$ 20.895.500,00, valor referente a 4.663 servidores ativos e 1.999 inativos.

26. No que toca ao último questionamento do Ministro-Relator (peça 32, p. 4), acerca de possível desrespeito aos princípios da moralidade e da isonomia nas regras fixadas pelo CCHA quanto ao pagamento do auxílio para despesas de saúde, a presente análise demonstrou que a resposta é positiva, haja vista que, como já abordado, não há na lei e nem no Direito permissão para pagamento de tal verba, imprimindo ofensa ao princípio da isonomia perante os demais servidores do Poder Executivo Federal, os quais, como bem alertado pelo Relator, estavam na ocasião limitados ao valor máximo mensal per capita de R\$ 411,26, fixado pela Portaria-MGI 2.829/2024, quantia bem distante daquela prescrita na Resolução CCHA/AGU 16/2024 [R\$ 3.000,00 para os advogados públicos ativos e R\$ 3.500,00 para os aposentados].

27. Antes de concluir, cabe apontar que o CCHA acostou aos autos uma ‘proposta de Resolução’, a qual, segundo essa entidade, ‘pode vir a regulamentar de maneira mais ainda contundente o pagamento de valores em favor da classe de servidores públicos’. Veja-se (peça 117, destaques do original):

6. Sugere-se a instituição de uma sistemática que deixe ainda mais claro o caráter de reembolso indenizatório do auxílio saúde, em que o CCHA fixa as exatas despesas que poderão ser ressarcidas (art. 4º, I, II e III), as despesas que não poderão ser ressarcidas (art. 4º, § 1º, I, II, III e IV), as datas específicas para que haja comprovação do uso de valores (art. 4º, § 2º), os documentos necessários para a comprovação (art. 4º, §3º), a forma como o ressarcimento se dará (art. 4º, §5º), o limite do ressarcimento (art. 7º) e, ainda, as consequências de eventual pagamento indevido (art. 9º).

28. Nesse sentido, a entidade apresenta a minuta de uma resolução que, essencialmente, estabelece regras mais detalhadas para o auxílio em tela (peça 118). Tendo em vista que o documento apresentado não comporta manifestação sobre a representação ora em discussão, deixa de ser considerado para a presente instrução, cabendo unicamente ao Relator proceder às ponderações que entender pertinentes.

29. Entende-se também que, em face do atual passo em que se encontra o processo, não há mais que se cogitar da concessão ou não de cautelar, eis que se apresentam todos os elementos necessários para a decisão de mérito, uma vez ouvidas as partes interessadas. Por esse motivo, entende-se prejudicado o pedido de adoção da medida cautelar do art. 276, do Regimento Interno do TCU, encaminhado pelo Representante. Ademais, considerando que as circunstâncias do processo permitem antecipar a possível proposta de encaminhamento, entende-se dispensável o envio de instrução preliminar às jurisdicionadas, nos termos do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

30. No que se refere ao pedido de encaminhamento de cópia do processo ao STF, em face de eventual descumprimento de decisão da Corte Suprema, entende-se tal incabível, considerando que os fatos aqui analisados estão integralmente na competência do TCU, no âmbito do presente processo de controle externo, sem qualquer prejuízo do exercício do poder geral de cautela do Poder Judiciário.

CONCLUSÃO

31. Representação do Ministério Público junto ao TCU, subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, questionando a legalidade do pagamento do auxílio criado por resolução do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, denominado de ‘auxílio saúde complementar’, devido aos servidores ativos e aposentados ocupantes de cargo de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção (previstos no art. 46, da Medida Provisória 2.229-43/2001), foi conhecida pelo Relator, por atender aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU, em face de haver interesse público no prosseguimento das apurações, na forma prevista no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 (peça 32), devendo ser considerada procedente.

32. Uma vez que os pagamentos feitos aos advogados públicos, com recursos que abastecem o fundo gerido pelo CCHA, devem observar a natureza remuneratória retributiva, no modelo de performance, tem-se que somente poderão ser vertidos para esse mesmo fim, isto é, remuneração por performance, com a indispensável submissão ao teto remuneratório constitucional do serviço público federal (art. 37, inciso XI, da CF/1988), não sendo plausível que tais recursos sejam utilizados com outras finalidades, a exemplo de retribuições indenizatórias. Ante o exposto, sugere-se ao TCU expedir determinação ao CCHA e à AGU para que adotem as medidas necessárias, visando à abstenção do pagamento de qualquer parcela indenizatória utilizando os valores dos honorários de sucumbência destinados aos advogados públicos, a exemplo do ‘auxílio saúde complementar’ estabelecido na Resolução CCHA/AGU 16/2024, ou, caso aplicável, interrompa os pagamentos em curso dessa vantagem, sendo que, nesta última situação, deve-se observar a aplicação da Súmula 249 no que se refere às quantias recebidas de boa-fé.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar formulado pelo Representante, eis que presentes todos os elementos necessários para a decisão de mérito, uma vez ouvidas as partes interessadas;

b) conhecida a representação anteriormente, haja vista que satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no arts. 234 e 235, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º da Resolução-TCU 259/2014, no mérito, considerá-la procedente;

c) determinar, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e por ofensa ao art. 37, inciso XI, da CF/1988, Acórdãos do TCU 307/2021 e 523/2023, ambos do Plenário, e ADI 6053/DF, do STF, que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e a Advocacia-Geral da União adotem as medidas necessárias, visando à abstenção do pagamento de qualquer parcela indenizatória utilizando os valores dos honorários de sucumbência destinados aos advogados públicos, a exemplo do ‘auxílio saúde complementar’ estabelecido na Resolução CCHA/AGU 16/2024, ou, caso aplicável, interrompa os pagamentos em curso dessa vantagem, sendo que, nesta última situação, deve-se observar a aplicação da Súmula 249 no que se refere às quantias recebidas de boa-fé;

d) indeferir o pedido formulado pelo Representante quanto ao encaminhamento de cópia do processo ao STF;

e) informar o Representante e as entidades representadas 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;

f) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

2. Em atendimento ao despacho à peça 122, o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se nos seguintes termos:

“Trata-se de autos iniciados pela Representação subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 1), expediente que noticiou possíveis irregularidades no pagamento de ‘auxílio saúde complementar’ pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), benefício instituído pela Resolução CCHA/AGU 16/2024.

Amparando em disposições legais e regimentais, o aludido membro do MPTCU formulou o seguinte pedido:

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no que dispõe o artigo 81, I, da Lei n. 8.443/92, e no que dispõem os artigos 237, inciso VII, e 276, caput, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, requer seja conhecida a presente Representação para:

- a) fazendo-se presentes, no caso ora em consideração, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* determinar a suspensão imediata do pagamento do 'auxílio saúde complementar' regulamentado pela recente Resolução do CCHA a advogados da AGU e procuradores da PGF, da PGFN e do Banco Central, até que o Tribunal decida sobre o caso;
- b) enviar cópia da presente representação do STF, para verificação de possível descumprimento da decisão que validou o pagamento dos honorários de sucumbência aos membros das carreiras beneficiadas.

O questionamento em tela foi arrimado em matéria publicada na Folha de São Paulo de 8/10/2024 com o título 'Membros da AGU terão penduricalho de até R\$ 3,5 mil acima do teto'. A matéria jornalística assim foi produzida:

Auxílio criado por resolução será bancado com recursos de honorários obtidos em ações judiciais envolvendo União

Membros da AGU (Advocacia-Geral da União) vão receber um penduricalho de até R\$ 3.500 mensais, fora do teto remuneratório do serviço público e isento de tributos. A benesse foi aprovada nesta segunda-feira (7) e gerou indignação em outras áreas do governo federal.

Uma resolução do CCHA (Conselho Curador dos Honorários Advocatícios) criou o chamado 'auxílio saúde complementar', devido a advogados da AGU e procuradores da PGF (Procuradoria-Geral Federal), da PGFN (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) e do Banco Central.

O CCHA é uma entidade de natureza privada que administra os honorários de sucumbência recebidos pelos advogados em ações judiciais envolvendo a União.

Os honorários funcionam, na prática, como uma espécie de bônus pago aos servidores da área jurídica do Poder Executivo. No ano passado, o repasse mensal ficou entre R\$ 9.970 e R\$ 20,3 mil - na média, o ganho extra foi de R\$ 11,2 mil ao mês.

A bonificação, porém, fica sujeita ao teto remuneratório, hoje em R\$ 44 mil, equivalente à remuneração de ministros do STF (Supremo Tribunal Federal).

Ela se soma aos vencimentos básicos recebidos pelos membros da carreira, o que faz com que, na prática, quase todos recebam o equivalente ao teto do serviço público. Muitos inclusive são alvo do que é conhecido como 'abate teto', uma dedução do salário para não se desrespeitar a regra.

O novo benefício criado por resolução do CCHA vai extrapolar esse limite. Isso porque a resolução diz expressamente que o pagamento 'terá caráter indenizatório, não configurado como rendimento tributável e nem sofrerá incidência de contribuição para o Plano de Seguridade Social do servidor público'.

A decisão menciona como respaldo um parecer da PGFN, braço da AGU que fica dentro do Ministério da Fazenda e cuida de temas tributários.

A resolução prevê o pagamento de R\$ 3.000 mensais a servidores da ativa e R\$ 3.500 para aposentados. O valor não será devido a pensionistas nem a dependentes legais.

No ano passado, o CCHA distribuiu R\$ 1,6 bilhão aos membros da AGU em 2023, abaixo dos R\$ 2,4 bilhões destinados ao conselho - o que indica uma folga de recursos que poderia, em tese, ser usada para bancar o novo penduricalho.

A decisão gerou indignação em outras áreas dentro do governo, pois servidores da AGU já ganham valores próximos ao teto remuneratório e acabaram de fechar um acordo com o Ministério da Gestão e Inovação para ter um reajuste de 19% em seus vencimentos básicos, parcelado em duas vezes (junho de 2025 e abril de 2026).

Além disso, críticos da medida do CCHA apontam que ela dribla uma decisão do próprio STF, que validou o pagamento dos honorários de sucumbência desde que eles ficassem sujeitos ao teto remuneratório.

Outra crítica feita nos bastidores é que a verba dos honorários fica totalmente fora do Orçamento, sendo administrada por uma entidade de natureza privada, embora seja obtida a partir de ações judiciais envolvendo a União. Bônus de outras carreiras, como da Receita Federal, ficam dentro do Orçamento e precisam disputar espaço com outros gastos.

Procurado, o CCHA disse que o pagamento do auxílio saúde 'está em absoluta conformidade com a

legislação e com a decisão do STF que reconheceu a natureza remuneratória privada desta verba’.

‘Atualmente, os advogados públicos recebem, a título de auxílio saúde, o valor de R\$ 161 da administração pública. A nova quantia, oriunda de recursos exclusivamente privados e sem qualquer ônus aos cofres públicos, representa uma complementação ao que já é pago, sistemática semelhante à que seguem outras carreiras de Estado’, afirmou a entidade.

O presidente da Anauni (Associação Nacional dos Advogados da União), Clóvis Andrade, defende a parcela extra como forma de aproximar a carreira às vantagens pagas a outras categorias que compõem o sistema de Justiça, como magistrados, procuradores e defensores, inclusive estaduais.

Segundo ele, os membros da AGU, ligada ao Executivo federal, têm um auxílio saúde abaixo das demais carreiras, que recebem entre R\$ 4.000 e R\$ 7.000 mensais sob essa rubrica.

‘Não estou falando que a remuneração do membro da AGU é baixa. Apenas estou fazendo o comparativo com outras carreiras, demonstrando que ainda existe uma desvantagem. Quando essa disparidade se eleva, ocasiona uma fuga de talentos, de bons profissionais que estariam ali em defesa da União rumo a esses outros órgãos da Justiça’, afirma.

Andrade nega que a criação da parcela seja uma forma de burlar a decisão do STF e diz ver como ponto positivo o fato de os recursos saírem do CCHA em vez de serem custeados com verba pública.¹

A título de fundamento jurídico e fático, citou-se a Emenda Constitucional 41 (redação conferida ao inciso XI do art. 37 da CF), dispositivo que limitou o teto remuneratório das carreiras públicas ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e a incompatibilidade do pagamento do benefício com os limites definidos na Carta Política.

A avaliação foi que a verba indenizatória instituída pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios da Advocacia Geral da União afrontou o limite imposto pelo STF, porquanto o Tribunal validou pagamentos realizados com honorários de sucumbência desde que eles ficassem sujeitos ao teto remuneratório (ADI 6.053/DF).

Na derradeira instrução da Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal (peça 119), a conclusão técnica foi assim apresentada:

(...)

Esse encaminhamento foi ancorado em parte na ADI 6.053/DF, nos Acórdãos 307/2021 e 523/2023, ambos do Plenário do TCU, e nos limites impostos pela Portaria-MGI 2.829/2024 para a concessão da assistência à saúde. A seguinte consolidação dos fatos foi apresentada pelo Auditor da AudPessoal (peça 119):

18. Portanto, a cognição sobre a matéria pode ser sumarizada conforme segue: (i) os honorários de sucumbência configuram modelo remuneratório por performance, idealizado com vistas à eficiência do serviço público; (ii) os honorários de sucumbência, quando somados com o subsídio, não podem extrapolar o teto constitucional; e (iii) os recursos repassados ao CCHA têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira.

Parte da defesa apresentada pela CCHA à peça 60 foi incorporada à derradeira instrução:

Em que pese não sejam custeados pelo poder público, e sim pela parte sucumbente, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que os honorários têm natureza remuneratória por serem percebidos em função dos serviços realizados. Assim, apesar da origem privada, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os honorários não podem extrapolar o teto constitucional, notadamente em razão de sua feição remuneratória, consoante decidido no julgamento da ADI 6053: (...).

(...)

Feita essa breve recapitulação, a tese central que se passa a defender é a seguinte: da mesma forma que é lícita a percepção do auxílio saúde custeado com recursos do Tesouro Nacional de forma autônoma à percepção do subsídio (verba salarial de natureza pública), é também legítima a percepção do chamado ‘auxílio saúde complementar’ (verba indenizatória custeada com recursos de natureza privada) de forma autônoma ao pagamento dos honorários advocatícios (verba salarial com a mesma origem privada).

Nesse sentido, deve-se considerar que a criação do auxílio saúde custeado com recursos públicos decorre de lei (art. 230 da Lei nº 8.112/1990). A criação pelo CCHA do benefício ‘auxílio saúde

¹<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/10/membros-da-agu-terao-penduricalho-de-ate-r-35-mil-acima-do-teto.shtml>

complementar' consiste em mero espelhamento da lógica já existente no ordenamento jurídico sem, no entanto, causar impacto aos cofres públicos, uma vez custeado com verbas de natureza privada, quais sejam, os honorários advocatícios

Na esteira dessas informações, o arremate técnico foi no sentido de que os pagamentos feitos aos advogados públicos com recursos dos honorários de sucumbência destinados ao fundo gerido pelo CCHA têm natureza remuneratória retributiva no modelo de performance, só podendo ser destinado a essa finalidade e no limite imposto pelo teto remuneratório dos servidores públicos.

Para melhor enfrentarmos o objeto de representação, precisamos adentrar nas diferentes naturezas do honorário de sucumbência, porquanto a solução mais equilibrada passa pelo aprofundamento na identificação das características da verba arrecadada.

Quanto à natureza pública ou privada dos recursos, ainda não se tem uma conclusão final. Essa classificação, quando assentada em definitivo, poderá permitir a livre utilização dos valores sem qualquer satisfação ao Poder Público ou, se considerada como natureza pública, resultará no controle integral dos gastos pelas diferentes esferas de governo às quais estão vinculados os advogados públicos. No momento, os honorários ainda estão em uma zona limítrofe, com algumas características de recurso privado, mas com certos controles e vedações na sua utilização.

Apenas para lembrar, o direito ao recebimento de tais valores foi introduzido pelo § 19 do art. 85 do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) e regulamentado pelo art. 27 e seguintes da Lei 13.327/2016.

Ocorre que, depois da aprovação dos ganhos, questionamentos levaram o tema para apreciação do Supremo Tribunal Federal, tendo a matéria sido resolvida pela ADI 6.053/DF, que recebeu a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INTERDEPENDÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS PREVISTAS NOS ARTIGOS 37, **CAPUT**, XI, E 39, §§ 4º E 8º, E DAS PREVISÕES ESTABELECIDAS NO TÍTULO IV, CAPÍTULO IV, SEÇÕES II E IV, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DO RECEBIMENTO DE VERBA DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA POR ADVOGADOS PÚBLICOS CUMULADA COM SUBSÍDIO. NECESSIDADE DE ABSOLUTO RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO.

1. A natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que 'o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio' (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020).

2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.

3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

Do voto lavrado pelo Ministro Alexandre de Moraes na referida ADI destacamos o seguinte registro:

Assim, em relação à observância do teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, **pouco importa a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial**, detalhada pela Advocacia-Geral da União (doc. 96), mas sim o fato de serem percebidas pelos advogados públicos como parcela remuneratória salarial e, conseqüentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente. (destaques do parecer)

Esse julgamento não teve a preocupação de definir a natureza pública ou privada do recurso, tampouco se o honorário é remuneratório ou indenizatório. Contudo, estipulou-se que, ao ser pago como complementação da remuneração, deve ser limitado pelo teto constitucional. Único ponto pacificado foi que os honorários têm natureza alimentícia e entram no rol de prioridades de pagamento a ser definido pelo juiz da causa.

Ainda sobre a natureza, cabe destacar do artigo produzido por Márcio Pinheiro Advocacia

Tributária² o seguinte registro sobre a natureza indenizatório do honorário de sucumbência:

PARTE 5 – IMPOSSIBILIDADE DE QUALQUER TRIBUTAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA PELA NATUREZA INDENIZATÓRIA DOS MESMOS

Todas as leis sobre ISSQN em âmbito nacional trataram do cabimento de ISSQN para a atividade de advocacia, ou seja, a relação contratual entre cliente que paga e advogado que recebe honorários contratuais deste cliente por um serviço prestado. A origem do ISSQN remonta desde o imposto sobre indústrias e profissões, no qual se tributava o ganho decorrente dos contratos celebrados em que uma das partes prestava um tipo de serviço profissional.

Os honorários de sucumbência recebidos pela parte do processo, na época em que eles não pertenciam aos advogados, eram uma indenização à parte do processo que precisou gastar com a contratação de advogado, sendo indenizada pela parte vencida. É por isso que não havia condenação em honorários de sucumbência na Justiça do Trabalho, pois como as partes possuem capacidade postulatória, só contrataria advogado quem quisesse.

Após a legislação considerar que a verba pertenceria ao advogado, não houve mudança na caracterização da natureza dos honorários de sucumbência, pois a atribuição de a quem se deve pagar não pode alterar a natureza jurídica de uma verba. E o fato de uma verba ser considerada alimentar não altera o fato de ela ser indenizatória, pois a caracterização de verba alimentar existe para se considerar o prazo de tempo de pagamento, pois a verba indenizatória pode ser de caráter alimentar, assim como a verba remuneratória também pode ser considerada alimentar. Um exemplo disso é o pagamento de alimentos, pois quem recebe alimentos não deve pagar imposto de renda por este valor, e o mesmo é de caráter alimentar e não se trata de remuneração, pois quem paga pensão alimentícia não está remunerando trabalhador ou prestador de serviço, mas sim sustentando pessoa por obrigação legal. Outro exemplo está no artigo 948 do Código Civil, que trata da obrigação de alimentos de caráter indenizatório, sem qualquer conotação de característica remuneratória.

Os honorários de sucumbência não são remuneração, pois se isso fosse verdade, a parte contrária estaria contratando, contra sua vontade, o advogado do adversário. E quando se litiga contra a Fazenda Pública, e a mesma paga os honorários de sucumbência de caráter remuneratório, ela estará pagando remuneração a advogado particular sem concurso público nem contrato administrativo, o que viola a Constituição da República. Só faz sentido, juridicamente, se os honorários de sucumbência forem uma verba indenizatória, da parte vencida para o advogado da parte vencedora, pois o caráter indenizatório não traz qualquer carga de contratação para tal pagamento. Principalmente para a Fazenda Pública que paga honorários de sucumbência para advogado da parte vencedora: ela está pagando indenização, e não remuneração. Se ela paga remuneração, ela está remunerando advogado sem concurso público e sem contrato administrativo.

Sendo verba indenizatória por determinação legal, não cabem ISSQN nem IRPF sobre os honorários de sucumbência recebidos por advogado. E, em se tratando de sociedade de advogados ou sociedade unipessoal de advocacia, além de não caber cobrança de ISSQN, não cabe pagamento de PIS, COFINS, IRPJ, CSLL, CPP ou qualquer outro tributo sobre faturamento ou renda, posto que a verba indenizatória é intributável, por ser uma recomposição de uma perda, e não um ganho financeiro.

Sendo os honorários de sucumbência uma verba indenizatória, são indenização por dano material, para recompor os gastos do próprio advogado com a ação que precisou atuar contra a parte vencida que causou a lide, sem qualquer relação com os honorários contratuais, que podem ou não existir. Tanto é verdade que todos os Códigos de Processo Civil previram que o grau de zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e a importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço sempre foram parâmetros para estipular a verba sucumbencial. Ou seja, uma recomposição material (indenização) baseada em múltiplos fatores que são levados em conta para o cálculo percentual desta indenização por dano material conhecida como 'honorários de sucumbência'. (destaques do parecer)

O artigo oferece uma visão histórica que agrega elementos para a melhor aplicação da ADI 6.053/DF.

Nesse contexto, avaliamos que os recursos resultantes do honorário de sucumbência geridos pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios têm natureza indenizatória, mas quando revertidos para o

² <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-natureza-indenizatoria-dos-honorarios-de-sucumbencia/1802186327>

pagamento de remuneração precisam observar o limite remuneratório estabelecido para o serviço público por disposição de jurisprudência do STF. Essa restrição está associada à tentativa de se evitar grandes distorções nas remunerações das carreiras.

Ainda sobre a utilização dos recursos, o item 9.1.3 do Acórdão 523/2023-TCU-Plenário, sem ser exaustivo, autoriza a realização de outras despesas, **verbis**:

9.1.3. os recursos repassados ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 **têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei**; (destaques do parecer)

Esse dispositivo decisório permite a utilização de valores em atividades que não sejam o pagamento de remuneração dos advogados.

A propósito da mudança de natureza da despesa, a ADI 7.402/GO, da Relatoria do Ministro André Mendonça, apresenta o seguinte entendimento em sua ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 92, § 2º, E 94, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL Nº 21.792, DE 2023; LEI ESTADUAL Nº 21.831, DE 2023; ART. 2º DA LEI ESTADUAL Nº 21.832, DE 2023; E LEI ESTADUAL Nº 21.833, DE 2023; E ART. 2º DA LEI 21.761, DE 2022; TODAS DE GOIÁS. DISCIPLINA DO PAGAMENTO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS A AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, **CAPUT**; 24, INC. I E § 1º; 37, **CAPUT** E INC. XI; E 151, INC. III, TODOS DA CRFB. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta que argui a inconstitucionalidade de dispositivos da legislação goiana que disciplinam o pagamento de verbas indenizatórias a agentes públicos estaduais.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. O questionamento central consiste em saber se os atos questionados, ao classificarem verba como remuneratória até certo patamar pecuniário, e indenizatória em relação à quantia excedente àquele limite, teriam malferido os arts. 5º, **caput**; 24, inciso I e § 1º; 37, **caput** e inciso XI; e 151, inciso III, todos da Constituição da República.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O teto constitucional abrange a integralidade das parcelas remuneratórias percebidas pelo servidor público. A única exceção se dá em relação às 'parcelas de caráter indenizatório previstas em lei', nos termos do § 11 do art. 37 da Lei Maior.

4. A verba remuneratória é paga a título de contraprestação pelo serviço prestado. Já a parcela indenizatória tem por escopo compensar o gasto dispendido pelo servidor como condição necessária à efetiva prestação do serviço. Os conceitos são ontologicamente distintos, cuja diferenciação decorre da própria natureza jurídica particular de cada um.

5. Nesse sentido, bem pontuou o saudoso Ministro Teori Zavascki, em seu voto-vista proferido no julgamento do caso-paradigma relativo ao Tema RG nº 484: '(...). Para que se tipifique um gasto como indenizatório, não basta que a norma assim o considere. É indispensável que a dicção formal da norma guarde compatibilidade com a real natureza desse dispêndio. E indenização é conceito jurídico com alcance bem determinado na sua formulação.' (RE nº 650.898-RG/RS, Tema nº 484 do e mentário da Repercussão Geral, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Roberto Barroso, j. 1º/02/2017, p. 24/08/2017).

6. Por isso mesmo, **não há razão jurídica apta a amparar a cambialidade de uma dada parcela a partir do atingimento de um determinado montante**, classificando-se a verba como remuneratória até certo patamar pecuniário, e indenizatória em relação à quantia excedente àquele limite.

IV. DISPOSITIVO

7. Pedido procedente. Reconhecimento da inconstitucionalidade **(i)** dos arts. 92, § 2º, e 94, parágrafo único, da Lei nº 21.792, de 2023; **(ii)** da Lei nº 21.831, de 2023; **(iii)** do art. 2º da Lei nº 21.832, de 2023; **(iv)** da Lei nº 21.833, de 2023; e **(v)** do art. 2º da Lei nº 21.761, de 2022, todas do Estado de Goiás.

A nosso ver, esse precedente assegura que o 'auxílio saúde complementar' tenha a mesma natureza da assistência à saúde prevista no art. 230 da Lei 8.112/1990. Ou seja, natureza indenizatória/ressarcitória, afastado com isso o valor do computo das verbas que integram a remuneração das carreiras da advocacia pública e que estão sujeitas ao teto constitucional.

Ainda em relação à Lei 8.112/1990, cabe registrar que em seu art. 185 não existe distinção entre ativos, inativos, dependentes e pensionistas no pagamento da assistência à saúde. Circunstância não observada quando da instituição do ‘auxílio saúde complementar’, visto ter excluído os pensionistas do rol de beneficiários.

No tocante à Portaria-MGI 2.829/2024, norma que fixou valores de custeio da assistência à saúde suplementar dos servidores públicos, o objetivo foi evitar o comprometimento de parcela significativa do orçamento público. Isso não ocorre com o auxílio instituído pelo CCHA, visto o valor a ser despendido não ser fruto da arrecadação tributária e a verba ter sinais evidentes de que se trata de recurso privado.

Isso não quer dizer que o dinheiro gerido pelo CCHA possa ser utilizado de modo desregrado, pois os valores foram obtidos no exercício de uma função pública e precisam atender ao mínimo de moralidade e igualdade. Com isso evita-se gerar grandes distorções em relação a outras carreiras, sem falar que em muitos processos a atuação judicial dos advogados é auxiliada por servidores de outras carreiras, sem os quais a chance de sucesso da demanda seria reduzida.

Na tentativa de promover conciliação e aperfeiçoar o auxílio, a CCHA apresentou proposta de resolução (peças 117 e 118) a disciplinar as regras para a utilização dos valores com a louvável sugestão de que os beneficiários apresentem prestação de contas dos valores e que sejam identificados os gastos possíveis. Tal iniciativa reforça a natureza indenizatória do gasto e afasta a interpretação de que o benefício criado constitui mecanismo de burla ao teto constitucional.

Trazemos por colação trecho da derradeira instrução com essa informação:

27. Antes de concluir, cabe apontar que o CCHA acostou aos autos uma ‘proposta de Resolução’, a qual, segundo essa entidade, ‘pode vir a regulamentar de maneira mais ainda contundente o pagamento de valores em favor da classe de servidores públicos’. Veja-se (peça 117, destaques do original):

6. Sugere-se a instituição de uma sistemática que deixe ainda mais claro o caráter de reembolso indenizatório do auxílio saúde, em que o CCHA fixa as exatas despesas que poderão ser ressarcidas (art. 4º, I, II e III), as despesas que não poderão ser ressarcidas (art. 4º, § 1º, I, II, III e IV), as datas específicas para que haja comprovação do uso de valores (art. 4º, § 2º, os documentos necessários para a comprovação (art. 4º, §3º), a forma como o ressarcimento se dará (art. 4º, §5º), o limite do ressarcimento (art. 7º) e, ainda, as consequências de eventual pagamento indevido (art. 9º).

28. Nesse sentido, a entidade apresenta a minuta de uma resolução que, essencialmente, estabelece regras mais detalhadas para o auxílio em tela (peça 118). Tendo em vista que o documento apresentado não comporta manifestação sobre a representação ora em discussão, deixa de ser considerado para a presente instrução, cabendo unicamente ao Relator proceder às ponderações que entender pertinentes.

Por conseguinte, em linha de concordância com a AudPessoal, entendemos que o pedido de cautelar pode ser considerado prejudicado diante da possibilidade da pronta análise de mérito e que a representação deve ser conhecida ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade. Contudo, noutro passo, dissentimentos da determinação para que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e a Advocacia-Geral da União se abstenham de realizar pagamento de qualquer parcela indenizatória utilizando os valores dos honorários de sucumbência destinados aos advogados públicos, a exemplo do ‘auxílio saúde complementar’ estabelecido na Resolução CCHA/AGU 16/2024.

Nossa conclusão é pela possibilidade de continuidade dos pagamentos, com a expedição de recomendação ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios e à Advocacia-Geral da União para que apresentem em prazo razoável resolução com o detalhamento das regras de utilização e de prestação de contas devidamente aprovada, e que a Advocacia-Geral da União passe a incluir nas suas contas anuais demonstrativo com a execução do ‘auxílio saúde complementar’.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MTCU), subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, na qual se questiona o pagamento do “auxílio-saúde complementar”, pelo Conselho Curador dos



Honorários Advocatícios (CCHA), aos servidores ativos e inativos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43, de 6/9/2001 (peça 1).

2. Segundo o representante, conforme matéria publicada no jornal “Folha de S. Paulo”, em 8/10/2024, o referido auxílio não seria computado no teto remuneratório da Administração Pública Federal, o que resultaria em tentativa de “driblar” decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto e feriria o princípio da moralidade administrativa.

3. Por meio do despacho à peça 32, entre outras medidas, determinei a oitiva prévia do CCHA e da Advocacia-Geral da União (AGU) para que se manifestassem sobre os pressupostos da medida cautelar pleiteada e as ocorrências apontadas nesta representação (art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU).

4. Também foram solicitadas informações sobre eventuais ações corretivas que poderiam ser tomadas para corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, se fosse o caso.

5. Na última manifestação, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) propôs, em essência (peças 119-121):

a) considerar o pedido de adoção de medida cautelar, formulado pelo representante do MPTCU, prejudicado, porque os elementos necessários para a decisão de mérito se encontrariam presentes no feito;

b) considerar, no mérito, a representação procedente;

c) determinar ao CCHA e à AGU que se abstenham de pagar qualquer parcela indenizatória utilizando os honorários de sucumbência destinados aos advogados públicos, a exemplo do “auxílio-saúde complementar”, ou, caso aplicável, interrompam os pagamentos dessa vantagem, observando-se a Súmula-TCU 249 quanto às quantias recebidas de boa-fé;

d) indeferir o pedido do representante de envio de cópia do processo ao Supremo Tribunal Federal (STF);

e) comunicar o representante e as entidades representadas sobre a decisão a ser proferida; e

f) arquivar os autos.

5.1. A unidade especializada fundamentou sua proposta no argumento principal de que “qualquer pagamento com os recursos ingressantes do fundo gerido pelo CCHA terá de observar o seu fato gerador, qual seja, a natureza remuneratória retributiva (performance), somente podendo ser vertidos para esse mesmo fim”. Por dedução lógica desse raciocínio, qualquer verba indenizatória devida aos advogados públicos deve ter os recursos para sua cobertura no orçamento da União.

6. Em atendimento ao despacho à peça 122, o MPTCU, considerando, entre outros fatores, que os honorários de sucumbência teriam natureza indenizatória, manifestou-se pela possibilidade de continuidade dos pagamentos questionados, com a expedição de recomendação ao CCHA e à AGU para que “apresentem em prazo razoável resolução com o detalhamento das regras de utilização e de prestação de contas devidamente aprovada”, e à AGU para que passe a incluir, nas suas contas anuais, demonstrativo com a execução do “auxílio-saúde complementar”.

II

7. Atendidos os requisitos de admissibilidade, cabe ratificar o despacho que conheceu desta

representação (peça 32), do qual extraio as seguintes considerações, pela sua importância a fim de confirmar a incontestável competência deste Tribunal para apreciar a matéria, conforme reforçarei mais adiante neste voto:

“5. Para avaliar a competência do Tribunal para apreciar a matéria, cabe destacar que o CCHA sustentou, nos memoriais juntados, que os honorários de sucumbência administrados pela entidade seriam de natureza privada, fundamentando-se, inclusive, no Acórdão 523/2023-Plenário (de minha relatoria).

6. Entretanto, devo observar que, na edição da citada deliberação, não houve consenso sobre essa questão, mas se acordou que a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária seria de menor importância na decisão sobre o mérito da denúncia objeto do TC 027.291/2018-9, assim como também concluiu o STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.053/DF (Redator: Ministro Alexandre de Moraes), consoante voto complementar que proferi no momento da edição do Acórdão 523/2023-Plenário.

7. Diante disso, o Plenário deste Tribunal optou por excluir o item do Acórdão 311/2021-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes), que firmava entendimento sobre a natureza pública dos honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016, sem prejuízo de deliberar expressamente que o CCHA, no desempenho de suas atividades finalísticas, ‘sujeita-se aos princípios gerais que regem a administração pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas’.

8. Assim, supera-se qualquer questionamento sobre a competência deste Tribunal para apreciar este processo.”

8. Em acréscimo, ressalto que não deve prosperar a alegação da AGU quanto ao não conhecimento da representação, por suposta ausência de indício de irregularidade (peça 60, p. 3-4), pois, como também demonstrarei a seguir, na fase inicial do processo, entendi presente a plausibilidade jurídica dos apontamentos do MPTCU.

9. Essa situação difere, por exemplo, da que levou o Plenário a não conhecer da representação objeto do TC 015.831/2024-8 (Acórdão 2.062/2024, relator: Ministro: Aroldo Cedraz), haja vista que, naquele caso, as alegações do representante tiveram caráter genérico, sendo que nem mesmo a matéria jornalística aventava “sobre a possibilidade de desrespeito do teto constitucional remuneratório”, mas, sim, alertava “para o aumento de gasto com o pagamento desta rubrica” (instrução da unidade especializada à peça 7 do mencionado processo).

III

10. Quanto ao mérito desta representação, recorro, inicialmente, que o direito ao recebimento de honorários de sucumbência por advogados públicos foi introduzido pelo § 19 do art. 85 do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), do seguinte teor: “Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.” Esse dispositivo foi regulamentado pelos arts. 27 a 40 da Lei 13.327/2016, dos quais cabe transcrever o seguinte artigo:

“Art. 29. Os honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais **pertencem originariamente aos ocupantes dos cargos** de que trata este Capítulo.” (destaquei)

11. A interpretação desses dispositivos tem dado origem a questionamentos quanto ao uso dos recursos que excedem o rateio dos honorários entre os advogados públicos. Além deste processo, foram autuados recentemente outras representações para tratar de questões afetas ao tema, como

mostra a tabela a seguir:

Processo	Relator	Objeto	Situação
017.806/2024-0	Jhonatan de Jesus	Pagamento de anuidades à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	Em aberto, na unidade técnica para instrução
018.405/2024-0	Antonio Anastasia	Contratação de seguro de responsabilidade civil para pessoas físicas vinculadas ao CCHA	Considerada parcialmente procedente, por meio do Acórdão de Relação 677/2025-Plenário, sendo que a contratação questionada foi declinada pelo CCHA
019.375/2023-9	Aroldo Cedraz	Pagamento de gratificação natalina sobre os honorários sucumbenciais	No gabinete do relator, com proposta de mérito formulada pela unidade técnica

12. Também cabe mencionar a tramitação do TC 012.387/2021-5, sob minha relatoria, autuado por determinação do item 9.4 do Acórdão 311/2021-Plenário, a fim de se realizar fiscalização para tratar de temas como a possibilidade de retenção de parte da arrecadação de honorários de sucumbência e de utilização dos recursos eventualmente retidos; a destinação dada aos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos; e as implicações orçamentárias, financeiras e previdenciárias do decidido naquela oportunidade no TC 027.291/2018-9.

13. De acordo com o despacho à peça 32, indeferi a proposta inicial da unidade especializada de apensar este processo ao TC 012.387/2021-5, diante, entre outros aspectos, da grande abrangência do objeto da fiscalização determinada e da maior efetividade em se proceder ao exame das questões pontuais, de maneira mais aprofundada e célere, em cada um dos processos mencionados, sem prejuízo de se apurar as questões gerais, ainda sem resposta, naquela fiscalização. Atualmente, o referido processo encontra-se em meu gabinete com o objetivo de apreciar embargos de declaração apresentados pelo CCHA contra o despacho que, entre outras providências, autorizou inspeção no referido Conselho para “apurar a regularidade da retenção de parte da arrecadação dos honorários advocatícios de sucumbência, da utilização dos recursos retidos e da destinação dos recursos não utilizados para remunerar advogados públicos”.

14. Em atendimento ao Acórdão 311/2021-Plenário, também foi autuado o TC 012.725/2021-8, visando avaliar a conformidade do pagamento dos honorários advocatícios, “diante dos requisitos fiscais e orçamentários exigidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)”. Tal processo foi apensado ao TC 012.387/2021-5, por determinação contida no Acórdão de Relação 660/2024-Plenário (relator: Ministro Jhonatan de Jesus), que considerou prejudicado o exame de mérito da representação por perda de objeto em face do item 9.2 do Acórdão 2.965/2021-Plenário e do item 9.2 do Acórdão 523/2023-Plenário.

15. No presente caso, considere, na primeira análise, haver **plausibilidade jurídica** das alegações do representante, diante dos seguintes fundamentos:

a) o Acórdão 523/2023-Plenário – no sentido de que os recursos repassados ao CCHA na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 “têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei” – estaria sendo descumprido, por se



considerar, à primeira vista, que o pagamento de “auxílio-saúde” não se tratava propriamente de despesas indispensáveis à realização de pagamento de honorários advocatícios pelo CCHA;

b) independentemente da nomenclatura da parcela paga com os valores administrados pelo CCHA, os honorários advocatícios deveriam ser somados ao subsídio do beneficiário, para fins de se apurar se o total dos pagamentos observa o teto remuneratório da Administração Pública Federal (art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988) e o modelo de remuneração por performance que deu origem às disposições dos arts. 27 a 36 e 39 da Lei 13.327/2016, consoante deliberações na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.053/DF, pelo STF, e no Acórdão 307/2021-TCU-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro);

c) não teria sido observado o princípio constitucional da publicidade pelo CCHA, em face da não publicação da Resolução-CCHA/AGU 16/2024, que criou o benefício questionado;

d) questões gerais e específicas ainda não avaliadas pelo TCU precisariam ser enfrentadas com maior profundidade para se concluir sobre a efetiva existência de irregularidade no pagamento questionado, como as seguintes:

“1) É legal destinar os recursos não utilizados no rateio previsto na Lei 13.327/2016 para conferir benefícios aos advogados públicos?”

2) Em caso de resposta positiva à questão anterior, é regular o pagamento acima do teto no caso de despesas de caráter indenizatório, em face do disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal de 1988, no art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, no art. 123 da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024) e nas decisões STF e deste Tribunal (...)?”

3) Na prática, o eventual abate-teto na remuneração dos advogados está a incidir sobre a parcela do subsídio ou dos honorários?”

*4) Especificamente quanto ao auxílio para despesas com saúde, há desrespeito aos princípios da moralidade e da isonomia nas regras fixadas pelo CCHA, considerando, em especial, que a Portaria-MGI 2.829/2024 fixou o valor **máximo** mensal **per capita** de R\$ 411,26 para a participação da União no custeio da assistência à saúde suplementar dos servidores públicos do Poder Executivo federal, dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de Roraima?”*

IV

16. Em suas manifestações, o CCHA procurou demonstrar a regularidade do pagamento da verba, com alegações de que:

a) os honorários advocatícios seriam recursos **privados**, consoante decisão do STF na ADI 6.053/DF e aplicação analógica das disposições da Lei 14.941/2024, que trata do Conselho Curador do Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União (DPU);

b) o CCHA, por se constituir entidade de direito privado, teria autorização legal para editar a resolução debatida e autonomia gerencial para administrar a verba mediante distribuição ordinária dos honorários advocatícios e do montante remanescente, sendo que o pagamento de “auxílio-saúde complementar” guardaria pertinência com o investimento em capital humano, dentro da prática fomentadora do bem-estar e da saúde de seus membros, inclusive como medida de sustentabilidade e sobrevivência das próprias instituições;

c) o TCU não teria exaurido todas as possibilidades de dispêndio de valores com o produto dos honorários, que poderiam ser alocados para investimento, ressarcimento ou fomento;

d) seria amplamente aceito o ressarcimento de despesas de saúde a servidor vinculado a plano de saúde e, uma vez evidenciada a natureza indenizatória do ressarcimento, haveria regularidade no custeio da parcela pelo CCHA, sem infringência ao teto constitucional;



e) o modelo adotado, quanto à natureza indenizatória, encontraria similaridade com a sistemática implementada por diversas procuradorias estaduais, por órgãos como o próprio TCU, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); e

f) o CCHA fora cauteloso ao requerer parecer jurídico da AGU para esclarecer previamente a legalidade do pagamento de “auxílio-saúde complementar” como verba indenizatória.

17. A AGU, de fato, defendeu a legalidade do auxílio, reforçando aspectos mencionados pelo CCHA, como o de que haveria respeito às decisões do STF e do TCU, haja vista que:

a) a natureza remuneratória dos honorários levaria ao entendimento, por analogia ao disposto no art. 41, *caput*, da Lei 8.112/1990, de que os honorários poderiam ser usados para pagar as verbas retributivas que se agregam ao subsídio e as verbas indenizatórias previstas em lei (no caso, o art. 230 da mesma Lei 8.112/1990) sem ofensa ao teto constitucional; e

b) o custeio de verbas indenizatórias a que fazem jus os advogados públicos federais, tais como o auxílio-saúde, enquadrar-se-ia na noção de custeio das despesas indispensáveis à realização do pagamento dos honorários, porque o elemento principal à obtenção dessa verba seria o exercício funcional dos advogados, para o qual a lei define como necessário o auferimento de tal auxílio.

18. Os interessados também procuraram responder às questões indicadas acima (item 15, alínea “d”), afirmando que:

a) seria devolvido aos cofres públicos a parcela do subsídio que, somado ao valor dos honorários advocatícios pagos pelo CCHA, supera o limite do teto remuneratório (abate-teto), segundo o Parecer 001/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU (peça 61);

b) os parâmetros fixados na Portaria-MGI 2.829/2024, inclusive para limitação do valor máximo a ser pago, vinculam apenas a União, não o CCHA, que seria ente privado com autonomia e competência **exclusiva** para avaliar a conveniência de instituir benefícios à luz dos incentivos de performance reclamados pela categoria; e

c) não haveria violação à moralidade ou à isonomia, porque o paradigma de comparação dos advogados públicos federais não seriam os servidores do Executivo, mas os membros das demais funções típicas de Estado, em razão da conformação jurídica da AGU.

19. Considerações semelhantes fizeram parte das manifestações apresentadas por entidades reconhecidas como “amigas da Corte” neste processo (peça 96-98).

V

20. Antes de qualquer análise sobre a regularidade, ou não, do pagamento questionado, é importante esclarecer, como mencionei no despacho reproduzido parcialmente acima, que este Tribunal não reconheceu a natureza **privada** dos honorários sucumbenciais devidos aos advogados públicos.

21. Quanto ao Acórdão 523/2023-Plenário, deve-se deixar claro que meu entendimento pessoal, preliminarmente manifestado, sobre a natureza privada dos recursos em vértice não prevaleceu, ante as divergências manifestadas no momento da discussão do TC 027.291/2018-9, conforme evidencia a leitura dos votos apresentados pelos Ministros Benjamin Zymler, Walton Alencar Rodrigues e Vital do Rêgo (peças 228-231 do citado processo).

22. Os seguintes trechos da declaração de voto complementar do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues são elucidativos quanto à falta de consenso (peça 230 do TC 027.291/2018-9):



“(…)

Pedi vistas dos autos por discordar das conclusões do nobre relator dos embargos, E. Ministro Jorge de Oliveira, no sentido de que o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6053, confirmou a natureza privada e extraorçamentária dos honorários e o cunho também privado do CCHA.

O colegiado decidiu, por unanimidade, conhecer dos embargos, para, no mérito, acolhê-los parcialmente e atribuir-lhes efeitos infringentes; tornar insubsistente o item 9.1.1 do Acórdão 311/2021-Plenário; e dar aos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 311/2021-Plenário a seguinte redação:

‘9.1.2. o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios, no desempenho de suas atividades finalísticas, sujeita-se aos princípios gerais que regem a administração pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas;

9.1.3. os recursos repassados ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios na forma do art. 35 da Lei 13.327/2016 têm sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários, propriamente dito, e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização, como a contratação da instituição financeira referida no art. 34, inciso V, da mesma Lei’;

A redação final do dispositivo foi alcançada somente após o colegiado consentir em excluir as interpretações acerca da natureza jurídica do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), se de direito público ou privado; bem como a assertiva de que os honorários advocatícios sucumbenciais de que trata a Lei 13.327/2016 constituem recursos de natureza pública, do Acórdão 311/2021-TCU-Plenário, ora embargado.

Isso porque há divergência de interpretações entre os nobres ministros.

Não-obstante eu tenha anuído à redação proposta, reitero mais uma vez meu entendimento acerca da matéria, que deixei consignado na declaração de voto que apresentei à época da votação da deliberação embargada e no voto revisor que juntei, no âmbito destes embargos.

Em nenhum momento, a decisão do STF na (ADI) 6053 confirmou ou atestou a natureza privada e extraorçamentária dos honorários devidos aos advogados públicos federais, tampouco o cunho privado do CCHA.

*Naquele processo, a Corte Suprema considerou procedentes, **em parte**, as alegações de inconstitucionalidade veiculadas pela Procuradoria-Geral da República (PGR), que, em sua peça inicial, questionou **somente a compatibilidade do pagamento de honorários de sucumbência, parcela de índole remuneratória, que integra a receita pública, com o regime de subsídio estabelecido na Constituição, bem como a não observância do teto constitucional estabelecido.***

*A decisão do STF nada dispôs sobre a natureza jurídica dos honorários sucumbenciais e sobre a personalidade jurídica do CCHA, simplesmente porque essas questões, em que pese terem sido ventiladas pela PGR, **não foram objeto de deliberação pela Corte Suprema.**” (negritos e sublinhados constantes do original)*

23. Destaco que, se o entendimento que defendi inicialmente sobre a natureza privada dos recursos tivesse prevalecido, a deliberação teria sido pela improcedência da representação (item 19 do voto à peça 233 do TC 027.291/2018-9), o que efetivamente não ocorreu.

24. Na verdade, a decisão unânime foi no sentido de que:

a) o CCHA não precisa seguir estritamente as regras de direito público na realização de suas aquisições de bens e contratações de serviços, mas sujeita-se, no desempenho de suas atividades finalísticas, aos princípios gerais que regem a Administração Pública e às respectivas instâncias de controle, inclusive ao controle externo a cargo desta Corte de Contas; e

b) os recursos repassados ao CCHA devem ter sua destinação adstrita ao pagamento dos honorários propriamente dito e ao custeio das despesas indispensáveis à sua realização.

25. As análises do Ministro Vital do Rêgo são esclarecedoras em relação à relevância do controle do TCU sobre a gestão dos recursos pelo CCHA (peça 229 do TC 027.291/2018-9).



“10. Para o que interessa no presente processo, compreendo que se faz importante esclarecer que, mais relevante do que definir a natureza jurídica dos honorários, é destacar, dado o seu caráter remuneratório com os limites ressaltados pela ADI 6053, a competência deste TCU para fiscalizar a governança, a gestão e a distribuição dos honorários, cuja responsabilidade operacional fica a cargo do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios.

11. Com isso, considerando que o STF, de forma expressa, entendeu que a verba honorária sucumbencial não afasta a incidência do teto remuneratório e tendo em vista que os recursos destinados aos honorários não transitam na conta única do Tesouro, a atuação desta Corte de Contas será essencial para aferir a correta aplicação do abate teto constitucional levando-se em conta a distribuição mensal desses recursos aos integrantes das carreiras jurídicas que são beneficiárias desses valores.

12. Em outros termos, por meio de sua fiscalização e atuação sistêmica, por exemplo, por meio de cruzamento de dados e avaliação das folhas de pagamento, a observância dos limites constitucionais e a gestão dos honorários não devem escapar da jurisdição desta Corte.”

26. Especificamente quanto ao Acórdão 2.965/2021-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), proferido no TC 004.745/2018-3, a insubsistência do entendimento contido no Acórdão 307/2021-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro) – também sobre a natureza pública dos recursos pagos a título de honorários de sucumbência – não foi consequência de sua revisão ou reconsideração pelo Tribunal, mas tão somente das constatações de que:

a) a análise do tema, no mencionado TC 004.745/2018-3, não teve a profundidade necessária que justificasse a fixação do entendimento pelo TCU;

b) o assunto estava sendo examinado de forma mais abrangente no TC 027.291/2018-9.

27. **Por ora**, a fim de prosseguir no exame deste feito, concordo com o MPTCU que os honorários “estão em uma zona limítrofe, com algumas características de recurso privado, mas com certos controles e vedações na sua utilização”.

28. Esse entendimento se alinha, por analogia, ao tratamento dado pela Lei 14.941/2024 ao Fundo de Aperfeiçoamento da DPU, constituído pelos honorários devidos à Defensoria Pública em processos judiciais e outras fontes, segundo o dispositivo transcrito a seguir, mencionado pelo CCHA (peça 86, p. 13-14), do qual ressalto a **finalidade pública** do uso da verba:

“Art. 4º (...)

§ 2º As verbas destinadas ao Fundo de Aperfeiçoamento da Defensoria Pública da União têm natureza privada **com finalidade pública**, não integrando o orçamento da Defensoria Pública da União autorizado na lei orçamentária anual.” (destaquei)

29. Também é incontroverso que tanto o TCU como o STF reconhecem que os honorários de sucumbência configuram modelo **remuneratório** por performance, idealizado com vistas à eficiência do serviço público e sujeito à incidência do teto constitucional, por expressas previsões normativas (art. 37, inciso XI, da Constituição e diversos dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo do art. 121 da Lei 15.080/2024) ou interpretações dos tribunais pátrios, como apontam a instrução da unidade especializada e o parecer do MPTCU.

30. Sobre o ponto, vale transcrever, por sua clareza, trechos do voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADI 6.053/DF:

“O art. 135 da Constituição Federal, ao estabelecer, nos moldes do seu art. 39, § 4º, incluído pela Emenda Constitucional ao corpo permanente da Constituição, que a remuneração dos advogados públicos se dá mediante subsídio, é compatível com o regramento constitucional referente à Advocacia Pública

(Título IV, Capítulo IV, Seção III), pois o recebimento de honorários advocatícios sucumbenciais por parte dos advogados públicos, devidamente previsto em lei, **tem caráter remuneratório e de contraprestação de serviços realizados no curso do processo, sendo compreendido, portanto, como parcela remuneratória devida a advogados em razão do serviço prestado**, que recebe tratamento equivalente aos vencimentos e subsídios, sendo, inclusive, reconhecido o seu caráter alimentar.

(...)

Assim, em relação à observância do teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, pouco importa a discussão sobre a natureza jurídica da verba honorária sucumbencial, detalhada pela Advocacia-Geral da União (doc. 96), mas sim o fato de serem percebidas pelos advogados públicos como **parcela remuneratória salarial** e, conseqüentemente, estarem sujeitas ao limitador previsto constitucionalmente.

A possibilidade de percepção de honorários sucumbenciais por parte dos advogados públicos, portanto, **não se desvencilha por completo das imposições decorrentes do regime jurídico de direito público** a que se submetem esses agentes públicos, pois **são valores percebidos por agentes públicos em função mesmo do exercício de cargo estritamente público**. Por essa razão, nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de **remuneração por performance**, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal.” (destaquei)

31. Antes de adentrar na análise do tema principal desta representação, registro, ainda, que o representante do MPTCU fundamentou seu parecer em artigo jurídico que defende a natureza indenizatória dos honorários de sucumbência, “por dano material, para recompor os gastos do próprio advogado com a ação que precisou atuar contra a parte vencida que causou a lide”.

32. Entretanto, não é cabível deduzir que os honorários de sucumbência devidos a advogados **públicos** têm, em si, natureza indenizatória, pois o trabalho rotineiro desses profissionais é remunerado principalmente por meio de subsídios pagos pelos cofres públicos.

33. Conclusão nesse sentido esbarraria na interpretação dada pelo STF quanto à incidência do teto constitucional sobre os honorários, diante da previsão, contida na Constituição de 1988 (art. 37, § 11), de que as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei não são computadas para efeito dos limites remuneratórios fixados.

34. No exame do assunto, igualmente, merecem consideração os entendimentos do STF na ADI 7.402/GO (relator: Ministro André Mendonça), mencionada no parecer do MPTCU. Essa ação conteve questionamentos, entre outros pontos, sobre a classificação, como indenizatória, da parcela excedente ao teto constitucional relativa a verbas correspondentes ao exercício de cargo de provimento em comissão ou função comissionada por agente público titular de cargo de provimento efetivo ou emprego público permanente ou, ainda, pelo militar titular de posto. Na sua apreciação, o STF deliberou que:

a) a verba **remuneratória** é paga a título de contraprestação pelo serviço prestado, enquanto a parcela **indenizatória** “tem por escopo compensar o gasto dispendido pelo servidor como condição necessária à efetiva prestação do serviço”, de forma que versam sobre conceitos “ontologicamente distintos, cuja diferenciação decorre da própria natureza jurídica particular de cada um”; e

b) **não há razão jurídica apta a amparar a cambialidade de uma dada parcela a partir do atingimento de um determinado montante**, “classificando-se a verba como remuneratória até certo patamar pecuniário, e indenizatória em relação à quantia excedente àquele limite”.

35. A associação da verba remuneratória com a contraprestação pelo serviço prestado deixa antever que os honorários de sucumbência devidos aos advogados públicos assumem, em regra, caráter



de remuneração na espécie **retributiva**, e não indenizatória.

36. Sob essas premissas e diante das manifestações presentes no processo, inclusive com proposições para solucionar os problemas enfrentados, é possível se deliberar sobre o mérito da representação, o que efetivamente prejudica a apreciação do pedido de cautelar, consoante concordam a AudPessoal e o MPTCU.

VI

37. A questão principal tratada nesta representação é **definir se os honorários advocatícios podem ser usados, ou não, para pagar o “auxílio-saúde suplementar”**.

38. Segundo a Resolução-CCHA/AGU 16/2024 (arts. 1º, parágrafo único, e 8º, incisos I e II - peça 87, p. 2), tal auxílio importa em R\$ 3.000,00 para ativos e em R\$ 3.500,00 para inativos. Esses montantes podem passar para até 10% (dez por cento) do teto aplicado ao serviço público federal (o equivalente, atualmente, a R\$ 4.636,62), se aprovada a minuta de resolução juntada à 118.

39. Quanto ao “auxílio-saúde suplementar”, o benefício representou, em outubro/2024, valor próximo a R\$ 21 milhões, em benefício de 4.633 ativos e 1.999 inativos (peça 86, p. 46), correspondentes a menos de 1% do saldo retido no CCHA, em 2023 (cerca de R\$ 2,54 bilhões), segundo dados apurados pela unidade especializada no TC 012.387/2021-5.

40. Cabe lembrar, inicialmente, que os honorários pertencentes aos advogados públicos, depois de seu rateio até o limite do teto remuneratório constitucional, permanecem como saldo retido no CCHA, ou “excedentes”.

41. Como se deduz de interpretações dadas pelo STF, esses “excedentes” não podem ser simplesmente repassados para os cofres da União ou terem outra destinação que não seja direcioná-los aos advogados públicos, na ausência de autorização legal expressa.

42. A Suprema Corte já decidiu que não é cabível a transferência dos recursos para contas de entidades de classe (ADI 6.168/RO, relator: Ministro Ricardo Lewandowski) ou a transação sobre a verba ou, ainda, a concessão de benefícios tributários com ela por parte do poder público (ADI 7.615/GO, relator: Ministro Nunes Marques), por justamente constituírem recursos “pertencentes” aos advogados.

43. Nesse contexto, é pertinente avaliar se esses “excedentes”, de caráter **remuneratório retributivo** na origem (item 35), podem ser utilizados como **fonte de custeio** do “auxílio-saúde suplementar”.

44. O cenário ideal seria que a matéria estivesse disciplinada por lei em sentido estrito, como fez, por exemplo, o art. 4º, inciso XXI, da Lei Complementar 80/1994, incluído pela Lei Complementar 132/2009, ao direcionar os fundos geridos pela DPU, exclusivamente, ao aparelhamento do órgão e à capacitação profissional de seus membros e servidores.

45. Neste caso, entretanto, a lei apenas tratou do rateio dos honorários entre os advogados públicos, levando em conta o tempo de efetivo exercício no cargo, para os ativos, e o tempo de aposentadoria, para os inativos (art. 31 da Lei 13.327/2016).

46. Decerto, diante da finalidade “pública” do uso dos recursos, não há como compreender que a autonomia normativa atribuída ao CCHA seja absoluta para definir livremente o destino dos recursos, incluindo sua distribuição “a título de complementar todas as verbas que são qualificadas como remuneração” na Lei 8.112/1990, como defende a AGU (peça 60, p. 31).

47. É certo que o TCU, no Acórdão 523/2023-Plenário, deliberou que os recursos repassados ao CCHA devem ter sua destinação restrita ao pagamento dos honorários, propriamente ditos, e ao



custeio das despesas indispensáveis à realização desse pagamento.

48. Deflui-se que este Tribunal, de fato, interpretou que os honorários advocatícios de sucumbência não poderiam ser usados para arcar com despesas além das necessárias a efetuar o pagamento da mencionada rubrica aos advogados, a exemplo da contratação da instituição financeira para gerir, processar e distribuir os recursos (art. 34, inciso V, da 13.327/2016).

49. Assim, aparentemente, essa interpretação não albergaria o pagamento de benefícios assistenciais diversos, na acepção de que seriam investimentos em capital humano compatíveis com a “atividade ensejadora do recebimento dos honorários e fundamentais para o exercício exitoso das atribuições funcionais”.

50. Efetivamente, a “presunção legal de necessidade” de verbas dessa natureza para o exercício funcional estende-se a qualquer servidor público ou trabalhador, de forma que a concessão em limites mais alargados à categoria dos advogados públicos necessita de fundamento legal expreso para que se possa ampliar a interpretação dada pelo TCU.

51. Daí, vale recorrer ao conceito de remuneração contido na Lei 8.112/1990 (arts. 41 e 49), diploma legal que estatui direitos assegurados aos membros efetivos da AGU, nos termos do art. 26 da Lei Complementar 73/1993. A **remuneração**, conforme a definição contida naquela lei, inclui tanto parcelas **retributivas** como **indenizatórias**, sendo que as parcelas de caráter indenizatório não se sujeitam ao teto remuneratório (art. 37, inciso XI e § 11, da Constituição de 1988).

52. Por sua vez, o auxílio-saúde destinado aos servidores públicos, mediante “ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde”, tem previsão legal e natureza indenizatória/ressarcitória (art. 230, *caput* e § 5º, da Lei 8.112/1990) e, como tal, não está sujeito ao teto remuneratório nem, segundo o Parecer SEI 1.542/2024/MF, à incidência de imposto de renda (peça 62).

53. Desse modo, concordo que a destinação de valores do fundo de honorários para cobrir despesas dos advogados na forma de auxílio-saúde não ofende a regra do teto remuneratório (art. 37, inciso XI e §11, da Carta Magna), por ser possível a interpretação de que não se está alterando a natureza **retributiva** da verba, mas usando os saldos devidos aos advogados para custear o benefício.

54. Nesse mesmo sentido, ainda que a instituição financeira que efetua o pagamento dos honorários aos seus beneficiários deva reter o imposto sobre a renda devido, em atenção ao disposto no art. 34, § 7º, da Lei 13.327/2016, esse dispositivo não é aplicável no caso de uso da verba para pagamento do auxílio-saúde.

55. À luz dos esclarecimentos prestados pelas unidades jurisdicionadas, discordo que qualquer pagamento com os recursos do fundo gerido pelo CCHA terá de observar a natureza remuneratória retributiva (performance), sob pena de se deixar os vultuosos “excedentes pertencentes aos advogados públicos” sem destinação.

56. Isso não quer dizer que o CCHA está livre para replicar as diversas gratificações e adicionais previstos na Lei 8.112/1990 e os pagar com o saldo dos honorários.

57. Nas palavras do procurador do MPTCU, não é possível que os honorários dos advogados públicos possam ser utilizados de modo desregrado, “pois os valores foram obtidos no exercício de uma função pública e precisam atender ao mínimo de moralidade e igualdade” e ser usados sem “gerar grandes distorções em relação a outras carreiras”.

58. Nesse cenário, verifico que a Resolução-CCHA/AGU 16/2024 (peça 87) apresenta problemas, porque a norma:



a) não afastou o direito de assistência à saúde do servidor público previsto no art. 230 da Lei 8.112/1990, nas modalidades regulamentadas pelo Decreto 4.978/2004 e pela Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME 97/2022 (art. 1º, parágrafo único), o que suscita dúvidas sobre a observância do princípio da isonomia e da moralidade, haja vista que o recebimento de duplo auxílio de mesma natureza não é deferido a ocupantes de outros cargos públicos e não encontra previsão naquele dispositivo legal, do seguinte teor:

*“Art. 230. A assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada **pelo Sistema Único de Saúde – SUS, diretamente pelo órgão ou entidade** ao qual estiver vinculado o servidor, ou mediante **convênio ou contrato**, ou ainda na forma de **auxílio, mediante ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor**, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento.” (Redação dada pela Lei nº 11.302 de 2006) (destaquei)*

b) não exigiu a efetiva comprovação das despesas incorridas para efeito do pagamento do valor fixo de R\$ 3.000,00 para ativos e R\$ 3.500,00 para inativos, desnaturando o caráter indenizatório do pagamento e ofendendo o disposto no art. 230, § 5º, da Lei 8.112/1990, que limita o valor do ressarcimento ao total despendido pelo servidor ou pensionista civil com plano ou seguro privado de assistência à saúde, pois a norma somente estabelece (art. 6º) que o CCHA requisitará:

- à Secretaria-Geral de Administração da AGU “a relação dos membros ativos e aposentados ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Procurador Federal que recebam o auxílio-saúde, previsto no art. 34, *caput*, da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 97, de 26 de dezembro de 2022”; e

- à Gerência-Geral de Gestão Legal do Banco Central – GESPG “a relação dos membros ativos e aposentados ocupantes dos cargos de Procuradores do Banco Central do Brasil inscritos no PASBC”, bem como dos membros que se enquadrarem no § 1º do art. 2º da resolução.

59. Além das disposições mencionadas no item anterior, a norma atual apenas prevê, genericamente (art. 2º), que terão direito ao benefício:

- a) os membros ativos e aposentados ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43/2001 que recebem o auxílio saúde suplementar de caráter indenizatório pago pelo Poder Executivo Federal, previsto no art. 34, *caput*, da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME 97/2022; e

- b) os ocupantes dos cargos de Procurador do Banco Central do Brasil inscritos como titular no Programa de Assistência à Saúde dos Servidores do Banco Central (PASBC) ou os não inscritos nesse programa que comprovem perante a Procuradoria do Banco Central (PGBC) a contratação de plano de saúde privado, como titular, e, anualmente, até o dia 30 de abril, o pagamento das respectivas mensalidades no exercício anterior.

60. Por certo, essa disciplina não é aderente ao ordenamento jurídico, pelas razões mencionadas no item 58, ante a constatação das seguintes irregularidades:

- a) uso de recursos públicos concomitantemente com os provenientes dos honorários advocatícios para pagamento de assistência à saúde aos advogados públicos, em desacordo com o princípio da moralidade estabelecido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, além do princípio da isonomia e das disposições do art. 230, *caput*, da Lei 8.112/1990; e

b) não exigência de efetiva comprovação das despesas incorridas, para efeito de pagamento de valor fixo como auxílio-saúde aos advogados públicos ativos e inativos, desnaturando o caráter indenizatório do pagamento e infringindo o disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal de 1988 e no art. 230, § 5º, da Lei 8.112/1990.

61. Todavia, a minuta de nova resolução apresentada (peça 118) mostra que haverá a substituição do custeio público do auxílio-saúde – que não mais será denominado como “suplementar” – pelo reembolso integral ou parcial das despesas com os recursos dos “excedentes” dos honorários.

62. A minuta também prevê a instituição de sistemática que deixará mais claro o caráter de reembolso indenizatório do auxílio (peça 117), “em que o CCHA fixa as exatas despesas que poderão ser ressarcidas (art. 4º, I, II e III), as despesas que não poderão ser ressarcidas (art. 4º, § 1º, I, II, III e IV), as datas específicas para que haja comprovação do uso de valores (art. 4º, § 2º), os documentos necessários para a comprovação (art. 4º, § 3º), a forma como o ressarcimento se dará (art. 4º, § 5º), o limite do ressarcimento (art. 7º) e, ainda, as consequências de eventual pagamento indevido (art. 9º)”.

63. Por outro lado, noto, nessa mesma minuta, inovação ao se prever reembolso de despesas com saúde feitas em benefício de dependentes dos advogados públicos. À primeira vista, essa previsão não se adequaria à justificação de vincular o benefício à melhoria das condições de trabalho como medida decorrente do modelo remuneratório por performance.

64. Porém, ao analisar mais detidamente o ponto, concluo que o procedimento não se distancia das práticas adotadas nos órgãos e entidades públicos e do texto legal, desde que o limite definido para o ressarcimento inclua todas as despesas com os advogados públicos e os dependentes, uma vez que o art. 230 da Lei 8.112/1990 alberga a assistência à saúde da família do servidor.

65. Portanto, a nova forma de dispor sobre o assunto reflete o esforço do CCHA para solucionar a controvérsia, alinha-se aos ditames constitucionais e legais e, o mais importante, desonera os cofres públicos. Não há dúvidas de que o pagamento de auxílio-saúde com recursos em poder daquela entidade tem o potencial de aliviar as despesas previstas no Orçamento da União, significando economia ao erário. Na verdade, se efetivamente procedente a alegação de que é devolvida aos cofres públicos a parcela do subsídio que, somada aos honorários advocatícios rateados (item 18, alínea “a”), supera o teto remuneratório – o que será avaliado no TC 012.387/2021-5 –, quanto maior a parcela do rateio dos honorários, maior é o benefício financeiro à União.

66. Com efeito, os novos procedimentos suprem a necessidade de se buscar a conciliação da correta aplicação do teto constitucional com o incentivo à atuação dos advogados públicos proporcionado pelos honorários sucumbenciais, em alinhamento à visão que levou o Ministro Luís Roberto Barroso a admitir, na ADI 6.053/DF, “que, nos meses em que haja percepção de honorários acima do teto, o valor residual seja distribuído entre os advogados públicos nos meses seguintes, desde que se respeite mensalmente, como limite máximo, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.

67. Aliás, ao final, entendo que o pagamento do auxílio-saúde com as verbas sucumbenciais se mostra aderente com parte dos fundamentos adotados pelo relator da referida ADI, o Ministro Alexandre de Moraes, segundo se observa nos seguintes trechos de seu voto:

“Por outro lado, ao contrário do que uma leitura isolada do art. 39, § 4º, da Constituição Federal pudesse sugerir, o conceito de parcela única espelhado nesse dispositivo constitucional apenas repele o acréscimo injustificável de espécies remuneratórias ordinárias, devidas em decorrência do trabalho normal do servidor submetido a regime de subsídio, sem impedir, em linha de princípio, a percepção de outras verbas pecuniárias que tenham fundamento diverso, a exemplo das verbas honorárias sucumbenciais, fundadas no fato

objetivo do resultado da demanda, pois, como bem salientado pelo Ministro LUIZ FUX, a previsão trazida pela EC 19/98:

‘tem como característica fundamental o pagamento de parcela remuneratória única, em prol da transparência, moralidade, impessoalidade e isonomia salarial entre servidores públicos’ (ADI 5.400, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 12/3/2020).

A propósito, destaco que, muito recentemente, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL teve a oportunidade de assentar que *‘o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio’* (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020), sendo possível inferir, por consequência, que, também com relação aos honorários de sucumbência, o regime de subsídio *‘não elimina nem é incompatível com vantagem constitucionalmente obrigatória ou legalmente concedida’* (CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 314). Por oportuno, transcrevo a seguinte passagem do voto proferido na ADI 4.941 pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI:

‘Pois bem, uma leitura isolada – ‘em tira’, diria Eros Grau (Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito, 5ª ed., SP: Malheiros, p. 131) – do art. 39, § 4º, da CF poderia sugerir que o pagamento do subsídio haveria de ser feito de maneira absolutamente monolítica, isto é, sem o acréscimo de qualquer outra parcela. Isso porque o dispositivo veda expressamente ‘(...) o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (...)’. Todavia, compreensão é equivocada. Interpretação sistemática revela que a própria Constituição, no art. 39, § 3º, assegura a todos os servidores públicos, sem distinção, a fruição de grande parte dos direitos sociais do art. 7º, que envolve pagamento de verbas adicionais, cumuláveis com a do subsídio, tais como adicional de férias, décimo terceiro salário, acréscimo de horas extraordinárias, adicional de trabalho noturno, entre outras. Portanto, não há, no art. 39, § 4º, da CF, uma vedação absoluta ao pagamento de outras verbas além do subsídio.’

De fato, nas hipóteses em que a Constituição Federal pretendeu vedar o recebimento de honorários em razão de alguma incompatibilidade relevante, proibiu-o expressamente, como no caso dos membros da Magistratura (art. 95, parágrafo único, II, da CF) e do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, a, da CF). Desse modo, prosperasse a alegada incongruência, seria desnecessário que o constituinte tivesse se ocupado de estabelecer vedações específicas destinadas a determinados agentes públicos.

Portanto, é no contexto de transposição dessa peculiar sistemática de acréscimo pecuniário decorrente da eficiência de atuação institucional, devidamente autorizado pelo texto original da Constituição Federal de 1988 e não proibido expressamente pela EC 19/98, própria do ofício da advocacia, para o âmbito do regime jurídico de direito público a que submetidos os advogados públicos, que se encontra sua plena razoabilidade, e, consequentemente, sua constitucionalidade (...).”

68. Assim, diante da ausência de ônus ao erário no pagamento do auxílio-saúde pelo CCHA – uma vez que os recursos derivados dos honorários não transitam pela conta única do Tesouro Nacional (art. 35 da Lei 13.327/2016) –, é possível descartar irregularidade na sua realização, desde que, obviamente, sejam observados os princípios constitucionais e os ditames legais nas alterações a serem processadas na norma, sobretudo a fim de resolver os problemas indicados nos itens 58-60, mediante supressão da verba paga com recursos federais para a assistência à saúde dos advogados públicos e regulamentação apropriada da forma de reembolso das despesas.

69. Em consequência, e em observância ao ordenamento jurídico, principalmente, aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da Carta Magna), pode-se



configurar regular o destino dado aos recursos pelo CCHA na instituição do auxílio-saúde, com evidente economia aos cofres públicos, a justificar a superação do entendimento da unidade especializada de que qualquer pagamento com os recursos ingressantes do fundo gerido pelo CCHA deve ter natureza remuneratória retributiva.

70. Em face desse contexto, com as vênias por divergir parcialmente de ambos os pareceres, concluo que esta representação deve ser considerada parcialmente procedente, porque, embora não haja irregularidade na criação, em si, do “auxílio-saúde suplementar”, a forma de pagamento e reembolso prevista na resolução em análise é aprimorável para atender, em especial, o disposto no art. 230, § 5º, da Lei 8.112/1990 e os princípios da moralidade e da isonomia.

71. A fim de reorientar a atuação do CCHA, julgo adequado, com amparo nas disposições dos arts. 2º, incisos I e II, 4º, 6º e 9º da Resolução-TCU 315/2020, fixar prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a entidade regularize a situação, inclusive, criando estrutura apropriada para examinar os comprovantes das despesas. Cabe, ainda, cientificar a entidade, especialmente, de que a não utilização de recursos públicos do orçamento da União para pagamento de assistência à saúde aos servidores ativos e inativos ocupantes dos cargos indicados no item 1 deste voto é condição inafastável para a continuidade do pagamento do auxílio de que trata este processo, por ser a economia ao erário o principal fundamento para a conclusão alcançada neste voto.

72. A unidade especializada deverá monitorar as medidas adotadas pelo CCHA para cumprir a deliberação a ser proferida, sendo devido, ainda, juntar cópia do seu inteiro teor ao TC 012.387/2021-5, para subsidiar sua análise, inclusive quanto ao tratamento das questões indicadas no item 15, alíneas “c” e “d”, retro.

73. Por fim, anoto que o desfecho que ora proponho prejudica o deferimento do pedido do representante, de envio de cópia do processo ao STF.

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 945/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.100/2024-2

1.1. Apenso: 024.461/2024-5

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

3. Amigos da Corte: Associação dos Advogados Públicos Federais do Brasil (Apaferj), Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), Associação Nacional dos Advogados da União (Anauni), Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União (Anajur), Associação Nacional dos Procuradores e Advogados Públicos Federais (Anpprev), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz)

4. Unidades: Advocacia-Geral da União (AGU) e Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA)

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: Trench, Rossi e Watanabe Advogados (OAB/DF 0.133/90), Piquet, Magaldi e Guedes Advogados (OAB/RS 198/92), Leandro Dias Porto Batista (OAB/DF 36.082) e outros, representando o CCHA (peças 12, 95 e 110); Francisco Érico Carvalho Silveira (OAB/CE 16.881) e outros, representando a Apaferj (peças 35-36); Marcelo Cama Proença Fernandes (OAB/DF 22.071) e outra, representando a Anafe (peça 24); Luis Gustavo Freitas da Silva (OAB/DF 23.371) e outros, representando a Anauni (peças 39, p. 6, 43 e 98, p. 7); Thatyanna Mychelle Gomes de Carvalho (OAB/DF 20.379) e Maria Manuella Jehá Terroso (OAB/DF 36.650), representando a Anajur (peças 37, p. 3, 38 e 71, p. 3); Ana Sylvia da Fonseca Pinto Coelho (OAB/DF 42.428) e outros, representando a Anpprev (peça 28); Priscilla Lisboa Pereira (OAB/DF 39.915) e outros, representando o Conselho Federal da OAB (peças 58, p. 4, 59); e Hugo Mendes Plutarco (OAB/DF 25.090), representando o Sinprofaz (peça 82)

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a representação, com pedido de medida cautelar, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), subscrita pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, na qual se questiona o pagamento do “auxílio saúde complementar”, pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), aos advogados públicos.

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 V, 235, 237, inciso VII e parágrafo único, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, 2º, incisos I e II, 4º, 6º e 9º da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente tendo em vista que:

9.1.1. é regular a instituição de auxílio-saúde com recursos dos honorários advocatícios, à luz dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988) e da decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.053/DF;

9.1.2. os procedimentos previstos na Resolução-CCHA/AGU 16/2024 devem ser aprimorados para se adequarem ao ordenamento jurídico, conforme subitem 9.3, a seguir;

9.2. em consequência, considerar prejudicado o pedido de adoção de medida cautelar formulado pelo representante;

9.3. fixar prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA) adote medidas efetivas com vistas a reorientar sua atuação no momento da edição de nova norma para disciplinar o pagamento de auxílio-saúde com recursos do saldo dos honorários de sucumbência, em substituição à Resolução-CCHA/AGU 16/2024, e na criação de estrutura apropriada para examinar os comprovantes das despesas, de formar a eliminar as seguintes irregularidades:

9.3.1. uso de recursos públicos concomitantemente com os provenientes dos honorários advocatícios para pagamento de assistência à saúde aos advogados públicos, em desacordo com o princípio da moralidade estabelecido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, além do princípio da isonomia e das disposições do art. 230, *caput*, da Lei 8.112/1990; e

9.3.2. não exigência de efetiva comprovação das despesas incorridas, para efeito de pagamento de valor fixo como auxílio-saúde aos advogados públicos ativos e inativos, desnaturando o caráter indenizatório do pagamento e infringindo o disposto no art. 37, § 11, da Constituição Federal de 1988 e no art. 230, § 5º, da Lei 8.112/1990;

9.4. dar ciência ao CCHA de que a não utilização de recursos públicos do orçamento da União para pagamento de assistência à saúde aos servidores ativos e inativos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal, Procurador do Banco Central do Brasil e dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória 2.229-43, de 6/9/2001 é condição inafastável para a continuidade do pagamento do auxílio de que trata



este processo;

9.5. determinar ao CCHA que, findo o prazo indicado no subitem 9.3, informe a este Tribunal as medidas implementadas para cumprir esta decisão;

9.6. comunicar esta deliberação ao representante, ao CCHA, à AGU e às entidades admitidas como “amigas da Corte”;

9.7. juntar cópia do inteiro teor desta deliberação ao TC 012.387/2021-5, para subsidiar sua análise; e

9.8. autorizar o monitoramento das providências adotadas para cumprir esta decisão.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0945-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, 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 003.351/2019-0.

Natureza: Pedido de reexame (Representação).

Entidade: Conselho Regional de Química – IV Região (SP).

Responsáveis: Catia Stellio Sashida (076.619.508-20); Hans Viertler (000.182.608-53); Jose Sergio Ackel (564.842.168-00); José Glauco Grandi (007.245.648-53); Manlio Deodocio de Augustinis (005.301.908-34).

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

Representação legal: Gina Copola (OAB/SP 140.232), Ary Braga Pacheco Filho (OAB/DF 75.380), Marcelo Oliveira Rocha (OAB/SP 113.887), Ivan Barbosa Rigolin (OAB/SP 64.974), Nei Calderon (OAB/SP 114.904), Ivan Barbosa Rigolin (OAB/SP 64.974), Catia Stellio Sashida (OAB/SP 116.579), Marcia Mayumi Duarte Kimura (OAB/DF 41.950), Cassia Etienne Nunes Lisboa (OAB/DF 25.498), Andreia Aparecida Araujo Moura Rodrigues (OAB/SP 274.918), Dauro de Oliveira Machado (OAB/SP 155.697), Ana Lucia Scheufen Tieghi (OAB/SP 234.075), Guilherme Alves Correa de Lima Stefanini (OAB/SP 315.584) e outros.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES RELATIVAS A PAGAMENTOS DE SALÁRIOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO AO CRQ/IV-SP PARA QUE SE ABSTENHA DEFINITIVAMENTE DE PAGAR VERBAS REMUNERATÓRIAS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL E PARA QUE ADOTE AS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS NECESSÁRIAS À RECOMPOSIÇÃO DOS VALORES PAGOS ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL AOS COFRES DA AUTARQUIA. MULTA. AUTUAÇÃO DE PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO PARA CONTINUIDADE DA APURAÇÃO DE QUESTÕES ESPECÍFICAS. ENTENDIMENTO PACIFICADO NO TCU QUANTO À INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO DISPOSTO NO INCISO XI DO ART. 37 DA CF/1988 AOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE EQUIPARAÇÃO DO CRQ/IV-SP ÀS ENTIDADES INTEGRANTES DO SISTEMA “S”. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de pedidos de reexame apresentados por José Glauco Grandi, Cátia Stellio Sashida e José Sérgio Ackel, José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murazawa e Alexandre de Paula, Conselho Regional de Química IV Região – SP e Hans Viertler contra o Acórdão 1.683/2023-Plenário, mantido pelo Acórdão 2.531/2023-Plenário, após interposição de embargos de declaração.

2. Adoto como relatório a abaixo transcrita manifestação da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 399), que contou com o aval do corpo diretivo daquela unidade especializada (peça 340).

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos por José Glauco Grandi (peças 351-352), Cátia Stellio Sashida e José Sérgio Ackel (peças 353-355), José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murazawa e Alexandre de Paula (peças 356-358), Conselho Regional de Química IV Região - SP (peças 365 e 381) e Hans Viertler (peças 368-371), contra o Acórdão 1.683/2023-Plenário (peça 302) de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, e mantido pelo Acórdão 2.531/2023-Plenário (referente ao julgamento de diversos recursos de embargos de declaração, não conhecidos ou rejeitados).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em **negrito** correspondem à concessão de efeito suspensivo recursal):

- 9.1.** conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, VI, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2.** indeferir os pedidos de habilitação dos Srs. José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murasawa e Alexandre de Paula como interessados no processo e, em consequência, não conhecer dos agravos por eles interpostos contra a medida cautelar proferida em 24/6/2022;
- 9.3.** conhecer do agravo contra a cautelar proferida em 24/6/2022 impetrado pelo Conselho Regional de Química da 4ª Região, para considerá-lo prejudicado, em razão da decisão de mérito proferida neste acórdão;
- 9.4.** acatar as razões de justificativa apresentadas por José Glauco Grandi, José Sérgio Ackel e Cátia Stellio Sashida;
- 9.5.** rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Hans Viertler e Manlio Deodócio de Augustinis;
- 9.6.** aplicar aos Srs. Hans Viertler e Manlio Deodócio de Augustinis multa individual fundamentada no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, II, do RI/TCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- 9.7.** autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
- 9.8.** autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, 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 comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento 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 Regimento Interno deste Tribunal;
- 9.9.** determinar ao Conselho Regional de Química da 4ª Região (CRQ/IVSP) que:
- 9.9.1.** implemente no prazo de 30 (trinta) dias medidas destinadas a garantir que a remuneração paga a seus empregados não exceda o limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal, nele incluídas vantagens como anuênios, e informe a esta Corte, no mesmo prazo, as providências adotadas;
- 9.9.2.** instaure, no prazo de 30 (trinta) dias processo administrativo destinado a obter a restituição dos valores pagos indevidamente acima do limite definido no art. 37, XI, da Constituição Federal, nele incluídos vantagens como anuênios, nos 5 (cinco) anos anteriores à concessão da cautelar proferida em 24/6/2022, referendada pelo acórdão 1516/2022-Plenário, bem como de valores pagos, eventualmente, na vigência da medida cautelar, acima do referido limite constitucional, sob pena de instauração da devida tomada de contas especial por este Tribunal;
- 9.9.3.** encaminhe a esta Corte, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias as informações e documentos pertinentes ao cumprimento do disposto no item 9.4.2;
- 9.10.** ordenar à Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) que autue processo apartado de representação, com vistas a apurar a concessão da vantagem denominada "Abono Especial - Resultado CRQ-IV", bem como de outras vantagens indevidas, previstas no acordo coletivo de trabalho 2022/2024;



9.11. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis, ao Conselho Regional de Química da 4ª Região (CRQ/IV-SP) e ao Conselho Federal de Química (CFQ);

9.12. informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

HISTÓRICO

2. A então Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP) formulou representação (peça 1-9) noticiando irregularidades concernentes à remuneração do superintendente e dos gerentes do Conselho Regional de Química da 4ª Região (CRQ/IV-SP). A representação teve por base denúncia anônima, que reportava (i) o pagamento indevido de gratificações, a partir de 2016, resultando em salários mensais do superintendente e de alguns gerentes superiores ao teto constitucional e (ii) a ocorrência de vultoso pagamento injustificado de valores retroativos relativos a gratificação por exercício de função.

2.1. Após a realização de diligências, a Secex-SP (peças 10-11), o CRQ/IV-SP encaminhou informações juntadas às peças 18-55 as quais foram analisadas pela Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho), às peças 56-57, que concluiu pela realização das audiências de Manlio Deodócio de Augustinis (ex-presidente do conselho), Hans Viertler (atual presidente), José Glauco Grandi (diretor executivo/superintendente), José Sérgio Ackel (gerente de recursos humanos) e Cátia Stellio Sashida (gerente jurídica):

(...) por permitirem, em suas gestões junto ao CRQ-IV, pagamento de salários acima do teto constitucional, em infração ao art. 37, XI, da Constituição Federal e ao Acórdão 871/2016-Plenário, entre outros acórdãos do TCU, o rol de condutas, componente de nexo causalidade da responsabilidade e de culpabilidade restam descritas à peça 56, p. 12-13 que, por economia processual, não se transcreveu neste item.

Os responsáveis, José Sérgio Ackel, Hans Viertler, José Glauco Grandi e Cátia Stellio Sashida apresentaram, respectivamente, razões de justificativa às peças 73 (complementadas pela peças 99-100), 74 (complementada pela peça 102), 75 (complementadas pelas peças 99-100) e 76 (complementadas pelas peças 99-101). Coube à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), sucessora da SecexTrabalho promover a análise das defesas apresentadas e após o exame dos autos, propôs (peças 106, p. 8-9, e 107-108): (i) rejeição das razões de justificativa apresentadas por todos os responsáveis e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992; (ii) determinação ao CRQ/IV-SP que se abstenha de pagar verbas remuneratórias acima do teto constitucional; e (iii) determinação ao Conselho Federal de Química que busque o ressarcimento dos valores pagos irregularmente ou instaure a devida tomada de contas especial (Peça 106, p. 8-9).

O relator *a quo* deste processo requisitou nova diligência (peça 115, p. 7-8) à unidade técnica de origem sobrevindo aos autos nova documentação juntada às peças 116-119, com a respectiva análise técnica às peças 124-126 que redundou na proposta das seguintes medidas (peças 124, p. 26-29, e 125-126) : (i) a adoção de medida cautelar, sem oitiva prévia, para a suspensão imediata do pagamento de remunerações superiores ao teto constitucional; (ii) a oitiva do conselho regional acerca da cautelar; e (ii) a realização de novas diligências ao conselho regional e ao Conselho Federal de Química.

Em despacho datado de 24/6/2022, a proposta foi acolhida pelo relator *a quo* (peça 134), a qual foi referendada no âmbito do Acórdão 1.516/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira (peça 138). Contra a referida decisão colegiada, foram interpostos agravos pelo CRQ/IV-SP e por José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murasawa, Alexandre de Paula e Cátia Stellio Sashida (peças 141-147, 150-156 e 159). De outro lado, em peças autônomas, o CRQ/IV-SP e o CFQ responderam à oitiva da medida cautelar com a juntada da documentação às peças 185-288.

Posteriormente, em 9/8/2022, o relator *a quo* determinou que a unidade técnica de origem promovesse a análise, em conjunto, dos agravos, das oitivas e das respostas às diligências (peça



289). Em cumprimento ao referido despacho, a SecexAdministração analisou toda a documentação e propôs que (peças 290, p. 45-46, e 291-292):

- a) que o exame dos agravos fosse considerado prejudicado, em razão da apreciação do mérito;
- b) que sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Manlio Deodócio de Augustinis e Hans Viertler, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992;
- c) que seja determinado definitivamente ao CRQ/IV-SP que se abstenha de pagar remunerações acima do teto constitucional e esclarecido ao conselho que estão incluídas no teto todas as parcelas de caráter permanente, entre elas, vantagens de caráter pessoal, como anuênios;
- d) que seja expedida determinação ao CFQ para que busque o ressarcimento dos valores pagos irregularmente ou instaure a devida tomada de contas especial; e
- e) que seja autorizada a formação de apartado destinado a apurar irregularidade consistente na concessão da vantagem denominada "abono especial - resultado CRQ-IV", derivada do acordo coletivo 2022/2024, constatada quando da análise da documentação acostada aos autos pelo conselho regional, bem como de outras vantagens indevidas.

Em 16/8/2023, acolhendo, no essencial, as propostas da unidade técnica de origem, foi prolatado por este Tribunal. o Acórdão 1.683/2023-Plenário, transcrito no item 1.1 deste Exame. Posteriormente, foram interpostos recursos de embargos de declaração por parte de Cátia Stello Sashida, Hans Viertler, José Sérgio Ackel, José Glauco Grandi, José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murasawa, Alexandre de Paula e Conselho Regional de Química da 4ª Região (peças 320, 323, 330 e 333) os quais, por meio do Acórdão 2.531/2023-Plenário (peça 341), ou não foram conhecidos (José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murasawa e Alexandre de Paula), ou foram conhecidos e rejeitados (Hans Viertler, Cátia Stello Sashida, José Sérgio Ackel, José Glauco Grandi e pelo Conselho Regional de Química da 4ª Região).

Neste momento, os responsáveis e interessados, ora recorrentes, irredimidos com aqueles julgados, apresentam pedidos de reexame, os quais se passam à análise.

ADMISSIBILIDADE

Reitera-se a proposta de conhecimento dos recursos, nos termos do exame de admissibilidade às peças 359-361 e 388-389 e dos despachos do relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, às peças 382 e 394.

EXAME DE MÉRITO

Delimitação

O presente exame contempla as seguintes questões:

- a) em sede preliminar:
 - a.1) se incidiu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;
 - a.2) se o acórdão recorrido é nulo por não ter apreciado matéria deduzida em sede da interposição de recurso de embargos de declaração;
- b) no mérito:
 - b.1) se a determinação que o Conselho Regional de Química da 4ª Região adote medidas administrativas para efetuar o abate-teto remuneratório é constitucional;
 - b.2) se a não obrigatoriedade dos integrantes do Sistema "S", quanto à sistemática de abate-teto remuneratório, é, por similaridade administrativa, extensível aos conselhos de fiscalização;
 - b.3) se é devida a restituição de valores pagos acima do teto constitucional remuneratório; e



b.4) se, em relação a um dos recorrentes, a multa pode ser afastada em virtude da regularidade de sua conduta, inexigibilidade de conduta diversa, ausência de responsabilidade, inclusive, em face de delegação de competência e da exclusão de outro responsável da matriz de responsabilidade.

3. Prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

3.1. Embora os recorrentes não tenham alegado a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, por se tratar de matéria de ordem pública, o exame da questão se impõe, consoante disposto no art. 10 da Resolução TCU 344/2022.

Análise:

3.2. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

3.3. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

3.4. No caso em análise, a irregularidade em discussão nestes autos se refere ao pagamento de remuneração acima do teto remuneratório do setor público aos funcionários do CRQ/SP.

3.5. De acordo com os elementos constantes dos autos, por se tratar de irregularidade de natureza continuada (art. 5º, inciso V, da Resolução TCU 344/2022 – recebimento de remuneração acima do teto constitucional) e pelo fato de que não há notícias nos autos de que o CRQ/IV-SP tenha dado pleno cumprimento à medida cautelar, deferida em 24/6/2022 (peça 134), não há que se falar em data de início de contagem da prescrição.

3.6. Caso assim não se entenda, o marco inicial ocorreu, nos termos do inciso III do art. 4º da Resolução TCU 344/2022, em 16/1/2019, data de recebimento da denúncia (peça 1, p. 1).

3.7. Conforme dispõe o art. 2º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ocorre após cinco anos do marco inicial, estabelecido nos termos do art. 4º da citada norma.

3.8. Segundo o art. 8º da referida resolução, 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-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

3.9. No caso, a prescrição para o exercício das pretensões ressarcitória e punitiva foi interrompida nas seguintes datas:

a) nas datas de 7/10/2019, 8/10/2019, 9/10/2019 e 24/3/2020, em face da ciência das audiências dos responsáveis (ofícios de audiência às peças 58-62 e avisos de recebimento, AR's, às peças 63-67 e edital à peça 85), nos termos do inc. I, art. 5º da Resolução 344/2022; e

b) em 16/8/2023, data da sessão do acórdão recorrido, nos termos do inc. IV do art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 302).

3.10. Entre as datas lançadas nas alíneas “a” e “b” do item anterior, o processo não ficou paralisado por mais de três anos se mencionando, por exemplo, a instrução técnica final da Secex/Administração em 2/8/2021 (peça 108), que ratificou as análises do auditor e do diretor daquela unidade técnica às peças 106-107.

3.11. Portanto, a partir das causas interruptivas acima e tendo em vista a ausência de paralisação processual por mais de três anos, observa-se que, considerando a data do presente Exame (10/6/2024), não ocorreram a prescrição principal ou intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

4. [Preliminar] – Nulidade do acórdão recorrido por omissão no julgado



4.1. José Glauco Grandi defende que o acórdão é nulo por não ter enfrentado questões “relevantes” levantadas em seu recurso de embargos de declaração, infringindo as disposições constantes nos arts. 277, III, e 278 do Regimento Interno do TCU, RI/TCU (peça 351, p. 3-6). Em igual sentido Cátia Sashida e José Ackel (peça 353, p. 13, item 19).

1. **Análise:**

4.2. Não assiste razão aos recorrentes acima nominados.

4.3. De início, cumpre salientar que eventual omissão quanto à análise dos argumentos articulados, em sede dos recursos de embargos de declaração (peças 320 e 333), deveria ter sido objeto de interposição de novos aclaratórios, o que não foi providenciado pelos recorrentes.

4.4. De outro lado, não houve omissão, nos termos alegados pelos recorrentes, em relação ao “(...) acórdão embargado teria sido omissso ao não analisar se os valores recebidos acima do teto constitucional se tratavam de verba de natureza alimentar, recebidos com boa-fé” (o que incluiria, por consequência, o própria teor da Súmula TCU 249), já que constou na proposta de deliberação do Acórdão 2.531/2023-TCU-Plenário (julgamento referente aos recursos de embargos de declaração), de forma expressa, que o instituto da boa-fé se computa até o dia 18/11/2015 (peça 342, p. 3, item 124, transcrição “1”):

2. (...)

3. 1. Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé **até o dia 18 de novembro de 2015.** [grifos]

4.5. Dessa forma, não há que se falar em suposta negativa de prestação jurisdicional ou falta de motivação no acórdão recorrido, em virtude da omissão de análise de argumento relevante, até porque, como mencionado no item anterior, inexistiu omissão.

4.6. Subsidiariamente, há que se ressaltar que, a par da premissa maior da fundamentação do acórdão recorrido (de que os conselhos de fiscalização de profissões são autarquias atípicas e, portanto, susceptíveis à operação de abate-teto sobre a remuneração de seus funcionários), o TCU motiva, de forma suficiente, a solução da controvérsia e rejeita, ainda que implicitamente, os argumentos levantados pelos recorrentes na presente discussão.

4.7. Neste contexto, aplicáveis diversos precedentes deste Tribunal (com enunciados extraídos da base de “Jurisprudência Seleccionada”) no sentido de que o julgador não está obrigado a responder, um a um, todos os argumentos invocados pelos embargantes, com efeito:

4. a) Acórdão 2.653/2009-Plenário (relator Augusto Nardes):

5. A omissão ensejadora dos embargos declaratórios é a lacuna condizente com a conclusão do julgado, não a que se refere aos argumentos das partes que podem ser rejeitados implicitamente. O órgão julgador, para expressar sua convicção, não está obrigado a aduzir comentários a respeito de todos os argumentos levantados pelas partes, quando decidir a causa com fundamentos capazes de sustentar sua conclusão;

6. b) Acórdão 2.635/2015-Plenário (relator Bruno Dantas):

7. A apreciação de embargos declaratórios no TCU observa os seguintes critérios: i) não se presta para rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido; ii) a contradição deve estar contida dentro dos 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 da deliberação; iv) o julgador não está obrigado a apreciar todos e cada um dos argumentos desfiados pela parte, sendo suficiente que se atenha àqueles bastantes à formação de sua



convicção acerca da matéria; v) eventual erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria; e

8. c) Acórdão 7.774/2015-Primeira Câmara (relator José Múcio Monteiro):
9. A omissão que enseja embargos de declaração deve se referir a questão que deixou de ser decidida pelo julgador, embora fosse essencial ao desfecho da lide. O relator não está obrigado a responder, um a um, todos os argumentos invocados pelas partes, caso isso não seja imprescindível para a formação de seu convencimento acerca da solução da controvérsia.
5. **[Mérito] – Ilegalidade da aplicação do teto remuneratório aos conselhos de fiscalização**
 - 5.1. José Grandi argumenta que a sistemática de abate-teto remuneratório não é aplicável aos conselhos de fiscalização (peça 351, p. 6-11). Com efeito:
 10. a) o disposto na parte final do § 9º do art. 37 da Constituição Federal de 1988 condiciona a aplicabilidade do abate-teto, previsto no inciso XI, do mesmo artigo, ao recebimento de recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. Não é o caso do CRQ/IV-SP; e
 11. b) ademais, consta como fundamento do acórdão recorrido que os recursos geridos pelo CRQ/SP são de inegável natureza pública, o que não supre o disposto no § 9º do art. 37 da CF/1988.
 - 5.2. Cátia Sashida e José Ackel defendem que a determinação deste Tribunal deve ser revertida uma vez que (peça 353, p. 10-24, p. 32-46 e p. 62-66):
 12. a) foi adotada uma aplicação exclusivamente literal do disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988;
 13. b) a regra é dirigida aos órgãos e entidades que integram, efetivamente a Administração Pública ou que integram o orçamento da União. Tais características não se aplicam aos conselhos de fiscalização, autarquia de natureza atípica e não estatal, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, a saber:
 14. (...)
 15. a) os Conselhos não mantêm qualquer dependência financeira da União, não integram o seu orçamento e nem recebem subsídios a qualquer título, e, portanto, não geram impacto no orçamento público;
 16. b) os Conselhos não integram a Administração Pública indireta, não estão vinculados a nenhum Ministério da União, e seus dirigentes são eleitos pela própria classe profissional;
 17. c) por não integrarem a Administração Pública os Conselhos não estão submetidos ao Regime Jurídico Único, próprio dos servidores da União, não há leis criando cargos ou empregos dos Conselhos Profissionais;
 18. d) seus empregados são regidos pela CLT, e obedecem acordos e/ou dissídios coletivos de trabalho, e se regem ainda por normas internas próprias, como Planos de Cargos e Salários e Regulamentos Internos.
 19. c) este Tribunal já reconheceu que os conselhos de fiscalização profissional não estão subordinados às limitações contidas na Lei Complementar 101/2000 (Acórdão 341/2004-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues), no que tange a gastos de pessoal, o que inclui a não limitação do abate-teto e por não impactarem o orçamento da União;
 20. d) o princípio da moralidade, invocado pela unidade técnica de origem, não se aplica já que, se aplicável a toda Administração Pública, os magistrados também não poderiam ultrapassar o teto remuneratório (princípio da igualdade). Os anuênios foram concedidos aos empregados do CRQ/SP mais antigos, por dissídio coletivo julgado pelo TRT da 2ª Região no exercício de 1997 e reajustado anualmente pelos índices inflacionários;



21. e) há jurisprudência no STF quanto ao reconhecimento definitivo de que não integram a Administração Pública por serem autarquias atípicas:
 22. e.1) no âmbito do RE 938.837 (relator Edson Fachin), os conselhos de fiscalização profissional foram excluídos do regime dos precatórios prevista no art. 100 da CF/1988;
 23. e.2) na ADI 5.367 (relatora Cármen Lúcia), que complementou o que foi decidido na ADI 1.717 (relator Sydney Sanches), foi reconhecido que os mesmos conselhos não integram a Administração Pública Indireta, ao declarar a constitucionalidade do § 3º, do art. 58, da Lei 9.649/1998;
 24. e.3) o teto é uma limitação aplicável apenas à Administração Pública e o acórdão recorrido “radicalizou quanto à definição dado pelo STF na ADI 1717, e desconsiderou a modulação da natureza autárquica contida na ADI 5.367; e
 25. e.4) assim, a ligação dos conselhos profissionais com o Poder Público é o de delegação de competência para exercer a fiscalização do exercício profissional das diversas categorias, ou seja, são autarquias corporativas que detêm a natureza de direito público apenas para assegurar a realização daquela atividade, não podendo ser equiparadas às autarquias típicas;
 26. e.5) o teto remuneratório constitucional não é um princípio, mas uma regra ordinária e o STF declarou que os conselhos não integram a Administração Pública (ADC 36, relator Alexandre de Moraes);
 27. f) os acórdão paradigmas lançados no julgado recorrido não se aplicam ao presente caso concreto e contrariam diversos entendimentos tomados, posteriormente, pelo Supremo Tribunal Federal;
 28. g) não se pode interpretar extensivamente regra restritiva de direitos; e
 29. h) as remunerações do conselho foram submetidas ao plano de cargos e salários (art. 461 da CLT) e se pautaram em Termo de Ajuste de Conduta, devidamente homologado pelo Ministério Público Federal e do Trabalho. A par dos precedentes judiciais invocados, constituem verbas alimentares usufruídas com boa-fé e constituem, sim, direito adquirido, ato jurídico perfeito e de coisa julgada.
- 5.3. José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murazawa e Alexandre de Paula não acrescentaram razões recursais adicionais àquelas lançadas nos dois itens acima (peças 356-358), bem assim Hans Viertler (peça 368, p. 40-44).
- 5.4. O Conselho Regional de Química da IV Região (SP) apresenta argumento adicional, qual seja (peças 365, p. 3-11, p. 16-25 e p. 41-44): há insuficiência na fundamentação do acórdão recorrido o que contraria o disposto no art. 2º do Decreto Federal 9.830/2019, uma vez que se limitou a informar que a matéria já é pacífica no âmbito do TCU com base em dois precedentes, e outros deles decorrentes, anteriores a julgados do Supremo Tribunal Federal.
30. **Análise:**
 - 5.5. Não assiste razão aos recorrentes.
 - 5.6. Inicialmente, não que ser afastadas as alegações de que o TCU não firmou entendimento no sentido de que o disposto no inciso XI do art. 37 da CF/1988 (incidência do abate-teto remuneratório) também alcança os conselhos de fiscalização profissional.
 - 5.6.1. Na proposta de deliberação do acórdão recorrido há expressa menção de que este Tribunal já pacificou a mencionada tese (peça 303, p. 3):
 31. (...)
 32. 22. Esta Corte de Contas por diversas vezes afirmou a aplicação do teto remuneratório constitucional aos conselhos de fiscalização profissional, a exemplo dos acórdãos 27/11/2015 (relator ministro-substituto Marcos Bemquerer), 73/2017 (ministro José Mucio

- Monteiro), 589/2017 e 1444/2017 (ambos de relatoria da ministra Ana Arraes), bem como do acórdão 871/2016 (ministro-substituto Augusto Sherman), todos do Plenário.
33. 23. Dessa notória e consolidada jurisprudência, destaco excerto do voto condutor do acórdão 871/2016-Plenário, em que estão expostos os fundamentos desse entendimento:
34. “(...) 6. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, inciso XI, que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional não poderão exceder o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. O §9º do referido dispositivo estende a limitação às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, mas apenas às que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.
35. 7. Assim, somente para as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, é que o texto constitucional restringe a submissão ao teto às entidades que recebam recursos públicos para pagamento despesas de pessoal ou de custeio. Os conselhos de fiscalização profissional, contudo, não se classificam como tal.
36. 8. São diversas as decisões desta Corte que declaram a natureza autárquica dos conselhos, a exemplo do Acórdão 249/2015 – Plenário:
37. ‘Os conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária, *munus* público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado. Esses atributos são suficientes para fazer incidir sobre eles as normas gerais e princípios de direito público.’
38. 9. De igual forma, o recente Acórdão 2711/2015 – Plenário confirma esse entendimento, ressaltando decisões do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido, como também trata da submissão dos conselhos ao teto constitucional:
39. ‘25. Os argumentos do responsável não se sustentam. O art. 37, inciso XI, da CF define dentre os destinatários da regra do teto, os titulares de cargos, empregos e funções da Administração Direta, autárquica e fundacional, alcançando pois os Conselhos de Fiscalização de Profissões regulamentadas, dada a natureza autárquica de tais entidades assim já consagrada pela Suprema Corte (ADI 1.717-6/DF, MS 21.797-9, MS 22.643-9), porquanto arrecadam e gerenciam recursos de natureza parafiscal, e sujeitam-se às normas gerais e princípios de direito público e ao controle jurisdicional do TCU.
40. 26. Também não prospera a tese de excluir da remuneração as vantagens pessoais para, enfim, enquadrá-la no teto constitucional. Com a vigência da Emenda Constitucional 41/2003, nos precisos termos do art. 37, XI, da Constituição Federal, convém ressaltar que as vantagens pessoais – aí incluídas, por exemplo, as rubricas decorrentes da incorporação de quintos/décimos e de anuênio, integram o somatório da remuneração, para efeito de verificação do teto, excluindo do teto remuneratório tão somente aquelas de caráter indenizatório, conforme previsto no § 11 do aludido dispositivo constitucional, incluído pela Emenda Constitucional 47/2005.
41. 27. Esta Corte de Contas ao examinar caso concreto de inobservância do teto constitucional em Conselho de Fiscalização de Profissão Regulamentada determinou ao jurisdicionado o ajuste nos salários ao limite da remuneração do art. 37, inciso XI, da CF, além de determinar a realização da glosa relativa aos valores excedentes (v.g.: Acórdão 910/2004, alterado pelo Acórdão 470/2005; Acórdão 2.950/2011, todos do Plenário).’” (não grifado no original)’.
42. 24. Diante da firme posição desta Corte sobre o tema, amplamente conhecida, especificamente pelo CRQ-IV, cabe determinar à unidade jurisdicionada que se abstenha de pagar remunerações, nelas incluídas as vantagens de caráter pessoal, como anuênios, acima do teto estabelecido no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988²⁹. (...) [nota de rodapé 29. Acórdãos 2.711/2015, 871/2016, 589/2017 e 1.444/2017, todos do Plenário]”.

5.6.2. Conforme se verifica, não houve a alegada insuficiência de fundamentação/motivação que infirme o entendimento em discussão.

5.6.3. Neste contexto, o TCU mantém o sistema e-Juris no qual são lançados julgados de maior relevância e que são agregados à base de “Jurisprudência Seleccionada” deste Tribunal, cuja finalidade é, nos termos do item 1, quinto parágrafo do anexo único da Portaria TCU 85/2022:

- 43. (...)
- 44. A principal finalidade do e-Juris é a divulgação das teses relevantes do ponto de vista jurisprudencial que fundamentaram acórdãos do TCU, por meio de publicações periódicas (boletins e informativos) e da formação e disponibilização, para pesquisas e consultas, da base de dados da Jurisprudência Seleccionada do Tribunal.

5.6.4. Há que se ressaltar que três precedentes, citados na proposta de deliberação do acórdão recorrido, integram, justamente a base de “Jurisprudência Seleccionada do TCU”, quais sejam, Acórdãos de Plenário: 2.711/2015 (relator Marcos Bemquerer), 871/2016 (relator Augusto Sherman) e 1.444/2017 (relatora Ara Arraes). E os Acórdãos, também de Plenário, 73/2017 (relator José Múcio Monteiro – Conselho Federal de Farmácia) e 589/2017 (relatora Ana Arraes – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo) são deles decorrentes, não havendo nenhum outro julgado no TCU, frise-se, em sentido contrário.

5.6.5. Além disso, não se pode deixar de mencionar a finalidade do “Boletim de Jurisprudência”, publicado no Portal TCU, o qual tem a seguinte destinação, item 8.1.1 do Anexo Único da Portaria/TCU 85/2022:

- 45. (...)
- 46. O Boletim de Jurisprudência congrega os principais entendimentos das deliberações proferidas pelo TCU em cada semana, versando sobre todos os assuntos relacionados às diversas áreas de atuação do Tribunal, como, por exemplo, licitações, convênios, obras públicas, pessoal, finanças públicas e direito processual.

5.6.6. Acontece que dois dos acórdãos paradigmas, também foram publicados no Boletim de Jurisprudência do TCU: Acórdãos 2.711/2015-Plenário (Boletim de Jurisprudência 105/2015) e 871/2016-Plenário (Boletim de Jurisprudência 122/2016).

5.6.7. Os acórdãos paradigmas, que integram a base de jurisprudência selecionada e que foram publicados no boletim de jurisprudência, se descolam de seus respectivos fatos geradores e passam a gerar efeitos em outros julgados, tais como os já mencionados Acórdãos de Plenário 73/2017 e 589/2017.

5.6.8. Também não se pode deixar de mencionar que este Tribunal entendeu que o próprio acórdão recorrido deveria integrar a sua base de jurisprudência selecionada e foi publicado em seu Boletim de Jurisprudência 461/2023.

5.6.9. A par das suso considerações, resta pacificado, atualmente e no âmbito do TCU, o entendimento de que o teto remuneratório constitucional do setor público alcança os conselhos de fiscalização profissionais.

5.7. Em relação ao argumento de que a interpretação do disposto na parte final do § 9º do art. 37 da CF/1988 aproveitaria aos conselhos de fiscalização profissional, não se pode acolhê-lo pois, dada a própria literalidade daquele dispositivo constitucional, se trata de regra de exceção afeta, **exclusivamente**, às empresas públicas e sociedades de economia mista (e suas subsidiárias), “(...) que recebam recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral”. Os conselhos de fiscalização não são nem empresas públicas, nem sociedades de economia mista.

5.8. Ao contrário do que alegam os recorrentes, os conselhos de fiscalização profissional integram a Administração Pública Federal Indireta, modalidade autarquia, nos termos do disposto nos arts. 4º, inciso II, alínea “a”, e 5º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967, uma vez que o art. 2º da Lei 2.800/1956 (que criou os conselhos federal e regionais de Química) reza que: “O Conselho Federal de Química e os Conselhos Regionais de Química são dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial”.

5.9. Dessa forma, tanto o CFQ como os CRQ's estão incluídos na literalidade do disposto no inciso XI do art. 37 da CF/1988.

5.10. Os efeitos do Acórdão 341/2004-Plenário (relator Walton Alencar Rodrigues) não aproveitam aos recorrentes já que a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não trata, especificamente, sobre o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, conforme se verifica pelas respostas à consulta formulada pelo então Presidente da Comissão Especial de Reforma Trabalhista da Câmara dos Deputados, Deputado Vicentinho, no qual foi decidido, em síntese, que: os conselhos de fiscalização profissionais não se subordinam às limitações contidas na mencionada lei complementar, no entanto, se subordinam às normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável); impossibilidade de transposição do regime de trabalho pela CLT para o estatutário; obrigatoriedade de realização de concurso público, dentre outras, nos seguintes termos:

47. (...)
48. 9.2. responder ao consulente que:
49. 9.2.1. os conselhos de fiscalização profissional não estão subordinados às limitações contidas na Lei Complementar 101/2000, em especial as relativas aos limites de gastos com pessoal, incluindo terceirizações, visto que tais entidades não participam do Orçamento Geral da União e não gerem receitas e despesas de que resultem impactos nos resultados de gestão fiscal a que alude o referido diploma legal;
50. 9.2.2. os conselhos de fiscalização profissional, apesar de não estarem sujeitos às limitações de despesa impostas pela Lei Complementar 101/2000, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas (art. 1º, § 1º);
51. 9.2.3. os servidores dos conselhos de fiscalização profissional nunca foram regidos pela Lei 8.112/90, mesmo no período anterior à vigência da Medida Provisória 1.549/97, sucessivamente reeditada e convertida na Lei 9.649/98, uma vez que jamais foram detentores de cargos públicos criados por lei com vencimentos pagos pela União, sendo-lhes, portanto, incabível a transposição do regime celetista para o estatutário, conforme o art. 243 do referido diploma legal;
52. 9.2.4. o marco inicial para a obrigatoriedade da realização de prévio concurso público para as admissões de servidores pelos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, sob pena de nulidade dos referidos atos e responsabilização dos gestores, é o dia 18.5.2001, data de publicação no Diário de Justiça do Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança 21.797-9;
53. 9.2.5. as disposições normativas internas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas que cuidam da organização de seu quadro de pessoal, conforme lhes autorizam as respectivas leis instituidoras, devem adequar-se ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, de forma que as funções de confiança sejam exclusivamente ocupadas por empregados do quadro efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por empregados do quadro efetivo nas condições e limites mínimos a serem fixados por instruções dos conselhos federais, sejam destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, podendo ser adotados como referencial os parâmetros fixados no art. 14 da Lei 8.460/92;
54. 9.2.6. os conselhos de fiscalização profissional não poderão terceirizar as atividades que integram o plexo de suas atribuições finalísticas, abrangidas pelos seus Planos de Cargos e Salários, podendo, todavia, ser objeto de execução indireta apenas as atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal dessas entidades, conforme firme orientação jurisprudencial desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 143/1999-TCU-Segunda Câmara - TCU, e regulamentação estabelecida pelo Decreto federal 2.271/97;



55. 9.2.7. a participação de estagiários em atividades nos conselhos não se confunde com a prestação de serviços terceirizados, muito menos a substitui, devendo as relações jurídicas estabelecidas entre aqueles estudantes e as entidades corporativas, com interveniência das instituições de ensino, observar a disciplina da Lei 6.494/77, com as alterações dadas pela Lei 8.859/94.
- 5.11. Em relação à alegação de inaplicabilidade do princípio da moralidade administrativa, conforme indicado pela unidade técnica de origem, há que se mencionar que a limitação remuneratória imposta pelo disposto no inciso XI do art. 37 da CF/1988 decorre, acertada e diretamente, daquele princípio o qual está expressamente mencionado no *caput* do mesmo artigo constitucional. Diniz, Maria Helena (*in* Dicionário Jurídico, Maria Helena Diniz – São Paulo: editora Saraiva, 1988, volume 3, p. 308), contempla a vinculação de todo bom administrador à fiel observância do princípio da moralidade administrativa, com a seguinte conceituação:
56. *Direito administrativo e direito constitucional*. 1. Conjunto de normas de conduta que regem a disciplina interna da Administração. Normas da boa administração. 2. Complexo de normas disciplinadoras do exercício do poder discricionário da Administração. 3. Conjunto de normas de conduta da Administração que, em determinado ordenamento jurídico, são consideradas como *standards* comportamentais que a sociedade deseja e espera (Lúcia Valle Figueiredo). 4. Princípio constitucional da Administração Pública, que visa a probidade no exercício de suas funções.
- 5.12. Quanto aos precedentes judiciais trazidos pelos recorrentes, há que se assinalar que:
57. 7.12.1. Entende-se aplicável, como premissa geral, o entendimento já consagrado neste Tribunal, qual seja, nos processos de controle externo (de natureza administrativa) prevalece o princípio da independência de instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa (Acórdão 3.125/2013-Plenário, relator Raimundo Carreiro).
58. 7.12.2. Constata-se que os recorrentes sequer trouxeram algum precedente judicial no qual houvesse a discussão e o julgamento no sentido de excluir, efetivamente, algum conselho de fiscalização profissional da obrigatoriedade de observância do disposto no inciso XI do art. 37 da CF/1988. É certo que compete ao Poder Judiciário, em última instância, a apreciação de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988).
59. 7.12.3. A declaração de constitucionalidade do § 3º do art. 58 da Lei 9.649/1988 (“Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta”) não implica na exclusão dos conselhos de fiscalização profissionais da Administração Pública Federal Indireta por se tratar, tão somente, da vinculação do regime de trabalho às normas afetas à CLT.
60. 7.12.4. Em relação ao que foi decidido na ADC 36, o dispositivo do julgado aponta no sentido de que é constitucional a contratação de pessoal dos conselhos de fiscalização profissionais sob o regime da CLT. O reconhecimento de que os conselhos profissionais são uma espécie *sui generis* de pessoa jurídica de Direito Público “não estatal”, não retira a natureza autárquica daquelas entidades.
- 5.13. Quanto à alegação de que os paradigmas de julgados que fundamentam o acórdão recorrido não se aplicam no presente caso concreto, reiteram-se os apontamentos lançados nos itens 7.6 (e subitens) e 7.8 deste Exame.
- 5.14. Já em relação ao argumento de que houve interpretação extensiva a dispositivo normativo que, supostamente, restringiria direitos individuais/trabalhistas, bem como infringência a direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, entende-se que o princípio da moralidade é a mola mestra condutora da presente discussão, não havendo nenhuma ilegalidade interpretativa no entendimento já consagrado neste TCU sobre o tema em testilha. Quanto ao mais, se reitera a parte final do apontamento assinalado no subitem 7.12.2 deste Exame.

5.15. Conforme se verá mais no próximo item, a discussão sobre a pretendida equiparação dos conselhos de fiscalização de profissões às entidades integrantes do sistema “S”, o TCU se limitou a dar fiel observância ao disposto no inciso XI do art. 37 da CF/1988, nem aquém, nem além, ressaltando o reconhecimento de que aqueles conselhos em que pese não serem autarquias típicas, mantêm natureza autárquica o que acaba por atrair a incidência das disposições daquele artigo constitucional.

5.16. Por fim, quanto aos demais argumentos recursais, por economia processual, reiteram-se todas as considerações, de fato e de direito, lançadas na decisão cautelar, de 24/6/2022, que determinou a imediata suspensão dos pagamentos de remuneração acima do teto constitucional dos funcionários do CRQ/IV-SP, à peça 134.

6. [Mérito] – Equiparação dos conselhos de fiscalização profissional às entidades integrantes do Sistema “S” para fins da não incidência do abate-teto remuneratório

6.1. Cátia Sashida e José Ackel defendem (peça 353, p. 24-32) que seja dado, em face do princípio da isonomia, aos conselhos de fiscalização, a par de diversas similaridades (natureza tributária das receitas, não integração à administração pública, não recebimento de receitas da União, etc.) o mesmo entendimento adotado às entidades integrantes do Sistema “S”, as quais não são obrigadas a observar o abate-teto remuneratório constitucional, nos termos do que foi decidido no Acórdão 2.788/2006-TCU-Primeira Câmara (relator Marcos Vilaça).

6.2. O Conselho Regional de Química da IV Região (SP) apresenta argumentação similar à peça 365, p. 11-16.

61. **Análise:**

6.3. Também não assiste razão aos recorrentes.

6.4. Em que pese as similaridades invocadas pelos recorrentes, existe uma diferença crucial entre os conselhos de fiscalização das profissões e os serviços sociais autônomos, entidades integrantes do Sistema “S” (Sesc, Sesi, Senai, Senac, Sebrae dentre outros) no que tange à personalidade jurídica afeta a cada um.

6.5. Os serviços sociais autônomos detêm personalidade jurídica de direito privado, a exemplo do que dispõe o Decreto-Lei 9.853/1946 (que regulamenta a criação e organização do Serviço Social do Comércio), em seu art. 2º: “O Serviço Social do Comércio, com personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, terá sua sede e foro na Capital da República e será organizado e dirigido nos termos do regulamento elaborado pela Confederação Nacional do Comércio, devidamente aprovado pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio”.

6.6. Já os conselhos de fiscalização das profissões:

62. a) detêm personalidade jurídica de direito público, a exemplo do Conselho Federal de Química, conforme o disposto no art. 2º da Lei 2.800/1956, *verbis*: “O Conselho Federal de Química e os Conselhos Regionais de Química são dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial”. Aliás, consta, expressamente, no site oficial daquele conselho (<https://cfq.org.br/sobre-o-cfq/>):

63. (...)

64. O Conselho Federal de Química é uma **autarquia federal** dotada de personalidade jurídica de direito público, sediada em Brasília (DF). Ao lado dos Conselhos Regionais de Química (CRQs), constitui o que se chama de “Sistema CFQ/CRQs”, irradiando para todas as unidades da federação o conjunto de práticas que regem a atividade; [grifos]

65. b) são entidades que integram a Administração Pública Federal Indireta, na conceituação legislativa de autarquia, conforme o disposto no art. 5º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967 (“Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”); e



66. c) no âmbito do TCU, os conselhos de fiscalização profissional, não são autarquias típicas, mas mantêm sua natureza autárquica, subespécies “corporativas *sui generis*” (Acórdão 298/2010-Plenário) ou “atípicas” (Acórdão 2.569/2013-Plenário), ambos, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, por: (i) não se sujeitarem à vinculação ou subordinação direta ministerial; (ii) não receberem recursos da União; (iii) seus empregados serem remunerados com receitas recolhidas pela própria categoria; e (iv) seus cargos não terem sido criados por lei.

6.7. Da mencionada diferença de personalidade jurídica, o teto remuneratório constitucional, ao contrário do alegado pelos recorrentes, incide sobre os conselhos de fiscalização, em função de expressa disposição constitucional, inciso XI do art. 37 da CF/1988:

67. 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003). [grifos]

6.8. As decisões do TCU devem fiel observância ao princípio da legalidade, *strictu sensu*, e dada à diferença quanto à personalidade jurídica das entidades integrantes do Sistema “S” (natureza privada) e dos conselhos de fiscalização das profissões no Brasil (natureza pública), não há meios de se reconhecer, no âmbito administrativo, a equiparação destes dois grupos de entidades para fins da pretendida não aplicação do abate-teto remuneratório constitucional ao último grupo.

7. [Mérito] - Restituição de valores pagos a maior

7.1. José Grandi argumenta que a ele não é cabível a restituição de remuneração paga a maior uma vez que (peça 351, p. 11- 21):

68. a) ele não deu causa a ela;

69. b) foram recebidos com boa-fé (Súmula TCU e RE 1.207.269, relator Edson Fachin, 2ª Turma do STF);

70. c) verbas remuneratórias têm natureza alimentar e não admitem repetição (RE 1.415.618, relator Alexandre de Moraes, 1ª Turma do STF); e

71. d) subsidiariamente, que a restituição recaia somente após a data de julgamento do acórdão recorrido, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé objetiva, com base, de forma análoga ao que foi decidido no RE 808.202, relator Dias Toffoli, Plenário do STF), em especial, quanto à modulação dos efeitos reconhecida em sede de julgamento de embargos de declaração.

7.2. Cátia Sashida e José Ackel acrescentam ser incabível a restituição de valores pagos a maior pelas seguintes razões adicionais (peça 353, p. 46-62 e p. 66-67):

72. a) não são responsáveis pelos atos de gestão praticados pelo CRQ/IV-SP;

73. b) são empregados regidos pela CLT vindo a ser remunerados pelos seus salários, verbas de natureza alimentar, que já foram consumidas, com base de presunção absoluta de legitimidade contratual e jurídica;



74. c) o parâmetro temporal de até 18/11/2015, para o reconhecimento de boa-fé, nos termos do que foi decidido no RE 609.381 (relator Teori Zavascki) e constante no acórdão recorrido, não se aplica neste caso por haver dúvida quanto à interpretação jurídica da matéria discutida neste autos. Aliás, o referido acórdão diz respeito aos servidores públicos que não fossem celetistas devendo serem observadas a técnica de interpretação denominada *distinguish*;
75. d) a boa-fé se presume, a má-fé se prova;
76. e) reiteram que, por ocasião do julgamento de embargos de declaração no RE 808.202, de repercussão geral (relatoria Dias Toffoli – peça 355), houve modulação dos efeitos reconhecendo que a data do entendimento deveria valer a partir do julgamento da questão jurídica;
77. f) aplicáveis os princípios da igualdade, da dignidade do trabalho, da dignidade da pessoa humana e dos demais princípios decorrentes da segurança jurídica;
78. g) na condição de aposentados, receberão o teto previdenciário atual, muito inferior ao teto remuneratório do setor público impactando uma “brusca e acentuadíssima queda em seu padrão de remuneração e de vida”;
79. h) os gestores do conselho seguiram o disposto no art. 22 da Lei de Introdução das Noras do Direito Brasileiro e, pelo princípio da razoabilidade, não se poderia imputar má-fé àqueles responsáveis, tampouco aos funcionários do CRQ/IV-SP; e
80. i) a responsabilidade civil exige o cometimento de ato ilícito (art. 927 do Código Civil) e os recorrentes não cometeram qualquer ato em seu proveito próprio ou outros ilícitos. No presente caso, a restituição pode levar à inadimplência de dívidas e danos morais e materiais;
81. j) subsidiariamente, requerem que eventual restituição de valores acima do teto remuneratório ocorra só a partir do trânsito em julgado do acórdão recorrido.
- 7.3. José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murazawa e Alexandre de Paula não acrescentaram razões recursais adicionais àquelas lançados nos dois itens acima (peças 356-358), bem assim o recorrente Hans Viertler (peça 368, p. 20-27).
- 7.4. O Conselho Regional de Química da IV Região (SP) apresenta os seguintes argumentos adicionais para que não seja determinada a restituição de valores que foram pagos além do teto remuneratório (peças 365, p. 25-41, e 381):
82. a) não foi especificado qual o parâmetro para a restituição de valores de ex-empregados do CRQ/IV-SP;
83. b) não houve explicitação no acórdão recorrido quanto ao disposto nos arts. 21, 23 e 24 da Lindb, inclusive, a estipulação de um período de transição para a sua aplicação;
84. c) é injusta a manutenção da determinação de restituição de valores pagos além do teto remuneratório; e
85. d) não há menção ao subitem “9.4.2” do acórdão recorrido.
- 7.5. Hans Viertler assevera, adicionalmente, que (peça 368, p. 27-40):
86. a) reitera que foram violados os arts. 21, 23 e 24 da Lindb;
87. b) o acórdão recorrido não indicou, expressamente, as consequências jurídicas e administrativa da decisão;
88. c) também não houve indicação quanto às condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais;
89. d) por fim, a determinação de ressarcimento impõe aos atingidos ônus e perdas excessivas e anormais;



90. e) é provável que a mesma determinação não foi imposta aos 559 conselhos existentes no país, o que indica que há “interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito”. Por tal razão, “deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”;
91. f) se desconhecem a forma, o modo e a extensão de como se daria a operação de abate-teto para fins de ressarcimento das parcelas já pagas aos funcionários do CRQ/IV-SP, inclusive, em relação aos aposentados; e
92. g) deve ser levado em conta a orientação jurídica específica prestada aos gestores do CRQ/IV-SP, com base em dois pareceres jurídicos que se pronunciaram pela não aplicação do teto constitucional, nos termos do disposto no art. 24 da Lindb, ressaltando que: não houve má-fé por parte dos beneficiários; e, deve se dar prevalência aos princípios do fato consumado e da presunção da legalidade e legitimidade dos atos administrativos.

93. **Análise:**

7.6. Não assiste razão aos recorrentes.

7.7. A devolução das parcelas pagas acima do teto remuneratório constitucional foi proposta pela unidade técnica de origem, sem estipular marco temporal, nos seguintes termos (peça 290, p. 46):

94. (...) que seja expedida determinação ao Conselho Federal de Química para que adote providências com vistas a obter o ressarcimento aos cofres do Conselho Regional de Química da 4ª Região - CRQ-IV dos valores pagos irregularmente em montantes superiores ao teto constitucional definido no art.37, inciso XI da Constituição Federal, incluindo os valores recolhidos de FGTS sobre os valores que excederam o teto, instaurando, se for o caso, a devida tomada de contas especial, na forma definida na IN/TCU 71/2012, conforme entendimento jurisprudencial deste Tribunal (acórdãos 2.711/2015, 871/2016, 589/2017 e 1.444/2017, todos do Plenário), com fundamento no §1º do art. 197 do Regimento Interno c/c o §3º do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014, com redação dada pela Resolução – TCU 323/2020, informando a este Tribunal, no prazo de 90 dias, as providências adotadas.

7.8. De outro lado, constou na proposta de deliberação do acórdão recorrido a explicitação quanto ao marco temporal para o levantamento do montante a ser ressarcido, qual seja, a data de 25/6/2017, incluindo suas respectivas fundamentações e motivações (peça 303, p. 5-6 e notas de rodapé 35-37):

95. 34. Seguindo essa linha jurisprudencial, cabe determinar ao CRQ/IV-SP que adote o devido processo administrativo voltado à obtenção da restituição dos valores pagos indevidamente, acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal (nele incluídas vantagens como anuênios)³⁵, nos cinco anos anteriores à concessão da cautelar proferida em 24/6/2022, referendada pelo acórdão 1516/2022-Plenário (ou seja, a partir de 25/6/2017³⁶), bem como de valores pagos, eventualmente, acima do teto na vigência da cautelar em questão, assegurada a prévia manifestação dos empregados³⁷.

96. (...)

97. ³⁵ Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal: MS 24.875/DF, RE 609.381/GO e RE 606.358/SP.

98. ³⁶ Prazo que não supera aquele que poderia ser definido tendo como marco inicial a publicação da decisão tomada pelo STF no RE 606.358/SP (18/11/2015).

99. ³⁷ Sobre o exercício do contraditório e ampla defesa em casos similares, ver, por exemplo, os acórdãos 2780/2016-Plenário (de relatoria do ministro Raimundo Carreiro), 2239/2015-1ª Câmara (de relatoria do ministro Benjamin Zymler), 17929/2021-1ª Câmara (de relatoria do ministro Jorge Oliveira), 504/2018-Plenário (de relatoria do ministro Marcos Benquerer)

7.9. Conforme se verifica, o TCU, por meio do acórdão recorrido, definiu a abrangência da incidência do teto remuneratório constitucional (anuênios), o período de retroação (cinco anos,



ressaltando que o limite de tempo máximo da retroação também respeitou o prazo decenal estipulado no inciso II do art. 6º da IN/TCU 71/2012), bem como o prazo limite de cessação do reconhecimento de boa-fé, na percepção de verbas acima do teto constitucional, estipulado em 18/11/2015, nos termos do que foi decidido no RE 606.358 do STF).

7.10. Neste contexto, não houve qualquer infringência aos arts. 21, 23 e 24 da Lindb, como alegam diversos recorrentes:

100. a) ao se definir o marco temporal para retroação do ressarcimento em questão, restou indicada a condição para a regularização do ato, sendo certo que ela foi favorável aos recorrentes beneficiados, na medida em que poderia ter sido estipulado o próprio prazo de 18/11/2015 para apuração dos montantes em discussão a serem ressarcidos. Entende-se inexistir qualquer ato anormal ou excessivo, na medida em que se trata de mera recomposição do Erário do próprio conselho;
101. b) foram declinados todos os motivos para adoção do prazo de 25/6/2017, incluindo a necessidade de estabelecimento de contraditório para cada caso concreto;
102. c) não havia controvérsia alguma sobre a aplicabilidade da operação de abate-teto constitucional aos conselhos de fiscalização profissional desde a aprovação da Emenda Constitucional 41, de 19/12/2003, ao dar nova redação ao disposto no inciso XI do art. 37 da CF/1988 e a par do entendimento de que a natureza daquelas entidades é autárquica, ainda que atípicas ou *sui generis*;
103. d) ou seja, não havia orientação ou entendimento anterior, em sentido inverso, que tivesse sido alterada, posteriormente, no âmbito deste Tribunal quanto à incidência do abate-teto remuneratório aos conselhos de fiscalização das profissões;
104. e) é certo que, na sessão do dia 13/4/2016, o TCU firmou entendimento, nos termos do inciso V do art. 16 de seu Regimento Interno (“deliberar sobre propostas de fixação de entendimento de especial relevância para a Administração Pública, sobre questão de direito, que somente poderão ser aprovadas por 2/3 dos ministros, inclusive ministros-substitutos convocados”), conforme lançado no Acórdão 871/2016-Plenário (relator Augusto Sherman):
105. (...)
106. 9.2. firmar o entendimento de que, aos conselhos de fiscalização profissional, por serem entidades de natureza autárquica, deve-se aplicar o teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988;
107. f) mais uma vez, a fixação do marco temporal foi benéfica aos beneficiários da percepção de remuneração acima do teto constitucional já que a data daquela sessão (anterior à data de 25/6/2017) também poderia ter sido fixada como marco temporal como critério de retroação de ressarcimento;
108. g) dessa forma, restam devidamente cumpridos os princípios da motivação, da proporcionalidade e da razoabilidade administrativas da medida em discussão;
109. h) há que se esclarecer que compete ao próprio CRQ/IV-SP, a par de todos os entendimentos e julgados deste Tribunal, sobre o tema “teto remuneratório constitucional”, bem como das disposições da IN/TCU 71/2012, abrir os respectivos processos administrativos para quantificação dos respectivos montantes a serem ressarcidos, nos termos já determinados pelo acórdão recorrido, informando ao TCU sobre as medidas que serão adotadas para futura monitoração das medidas. Aliás, até o presente momento não há notícias nestes autos de que alguma providência prática foi implementada por aquele conselho; e
110. i) não há que se falar em período de transição, posto que, como dito alhures, não houve mudança de entendimento ou evolução interpretativa.

7.11. Quanto às demais alegações dos recorrentes, há que se assinalar que:

7.11.1. Inaplicável a Súmula TCU 249 porquanto a matéria em tela restou pacificada desde os idos de 2016, com a prolação do Acórdão 871/2016-Plenário (vide alínea “e” do item anterior deste Exame), não se podendo admitir boa-fé por parte dos beneficiários que perceberam remuneração irregular.

7.11.2. Em relação a discussões sobre a natureza alimentar das remunerações percebidas indevidamente, a modulação de efeitos de julgados decorrentes dos precedentes judiciais invocados pelos recorrentes, reiteram-se os apontamentos lançados no item 7.12 (e subitens) deste Exame.

7.11.3. No que tange às alegadas prevalências dos princípios da igualdade, da dignidade do trabalho, da dignidade da pessoa humana e dos demais princípios decorrentes da segurança jurídica, bem como o argumento de que a medida é injusta, entende-se que, dadas todas as circunstâncias constantes nestes autos, deva prevalecer a observância do princípio da moralidade administrativa, haja vista o padrão de vida precário da maioria da população brasileira, fato esse público e notório.

7.11.4. Nos idos de 2003, antes mesmo da publicação da EC 41, de 19/12/2003 (que deu nova redação ao inciso XI do art. 37 da CF/1988), este Tribunal, em resposta a consulta, definiu que a dispensa de ressarcimento ao Erário depende da ocorrência cumulativa de quatro fatores, nos termos do enunciado que se extrai do Acórdão 1.909/2003-Plenário (relator Walton Alencar Rodrigues), de aplicação subsidiária ao presente caso concreto:

111. A reposição ao erário somente pode ser dispensada quando verificadas cumulativamente as seguintes condições: 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. Quando não estiverem atendidas todas as essas condições ou quando os pagamentos forem decorrentes de erro operacional da Administração, a reposição ao erário é obrigatória, nos termos da Súmula TCU 235 e na forma dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/1990.
- 7.11.5. Neste contexto, não se verifica o atendimento quanto a dois requisitos:
112. a) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, quanto à continuidade do pagamento das remunerações acima do teto remuneratório constitucional. Ressalte-se que os pareceres jurídicos emitidos em 25/3/2013 e em 31/7/2018, peça 25, p. 22-37, não se prestam àquele requisito, pois, não mencionaram nenhum posicionamento deste Tribunal sobre o tema;
113. b) interpretação razoável, embora errônea, da lei pelo CRQ/IV-SP. Não resta comprovada, efetivamente, a antítese quanto à legalidade do pagamento de remuneração de funcionários daquele conselho. Não consta, sequer, nenhum acórdão deste Tribunal favorável à tese dos recorrentes; e
114. c) reitera-se, na presente análise recursal os mesmos apontamentos da unidade técnica de origem que: (i) o fundamento dos pareceres foram centrados em discussão de irredutibilidade salarial (já superada pelo STF); (ii) menciona decisão do STF sobre a autoaplicabilidade imediata do abate-teto constitucional; (iii) se a interpretação do parecer jurídica fosse real, implicaria na não incidência do disposto no inciso XI do art. 37 da CF/1988 a todos os funcionários públicos celetistas; e, (iv) posicionamento já tomado por este Tribunal quanto ao tema em discussão, nos seguintes termos (peça 290, p. 19-20):
115. (...)
116. 122. Quanto à afirmação de que os atos praticados pelos gestores foram legais, e de que seria inexigível conduta diversa, em razão de estarem amparados em Pareceres Jurídicos, corroborados posteriormente pelo STF, cabe observar que os referidos pareceres, emitidos em 2013 e 2018 (peça 25, p.22-37), apresentam fundamentação centrada na irredutibilidade de salários.

117. 123. Acerca dessa matéria, cabe mencionar o julgamento do MS 24.875 (Julgamento: 11/05/2006; Publicação: 06/10/2006), que definiu que o teto incidiria sobre quaisquer verbas remuneratórias percebidas pelos servidores públicos, incluídas as vantagens pessoais e outras de caráter remuneratório, trazendo a expectativa de que a única exceção decorreria do princípio da irredutibilidade dos vencimentos (modalidade típica de direito adquirido), somente para aqueles servidores que, em 31 de dezembro de 2003 (data da entrada em vigor da EC 41/03), já percebessem valores financeiros superiores ao teto.
118. 124. No entanto, ao apreciar o RE 609.381/GO (acórdão publicado no DJE de 18/3/2015), o STF alterou esse posicionamento, definindo que a incidência do teto remuneratório da EC 41/03 é imediata e sem ressalvas, atingindo quaisquer valores além do limite, sem que haja violação da irredutibilidade de vencimentos/direito adquirido ao montante estipendial. Essa posição foi confirmada no julgamento do RE 606.358 (acórdão publicado no DJE de 7/4/2016), com repercussão geral reconhecida, no sentido de que:
119. ‘1. Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.
120. 2. O âmbito de incidência da garantia de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Lei Maior) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição da República.
121. 3. Traduz afronta direta ao art. 37, XI e XV, da Constituição da República a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento da Emenda’.
122. 125. Ou seja, por ocasião da elaboração do parecer jurídico de 2018, já estava claramente definida a questão da irredutibilidade de salários x teto constitucional, bastando uma rápida pesquisa na jurisprudência do STF, o que não foi feito à época. A questão da alegada diferenciação dos funcionários dos conselhos, em decorrência da aplicação do regime da CLT, em relação aos funcionários públicos em geral, será abordada quando da análise dos fundamentos apresentados nas manifestações acerca da cautelar.
123. 126. Outra questão que denota a fragilidade da fundamentação apresentada nos pareceres jurídicos obtidos pelo conselho é relativa à aplicabilidade do teto constitucional a todos os detentores de cargos ou empregos públicos, sejam eles vinculados ao RJU ou à CLT, inclusive no caso de funcionários de empresas estatais. Caso fosse reconhecida a irredutibilidade salarial daqueles vinculados à CLT, o teto constitucional não seria aplicável a nenhum funcionário vinculado a esse regime, independentemente do órgão/empresa empregador.
124. 127. Cabe acrescentar, ainda, o posicionamento desta Corte acerca da responsabilidade dos gestores, conforme, Acórdão 2806/2014-TCU-Plenário, em cujo Relatório, incorporado ao Voto do Ministro-Relator José Jorge como razões de decidir, foi consignado o seguinte:
125. ‘66. Este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdão 2540/2009-TCU-Primeira Câmara, 2753/2008-2ª Câmara e 1801/2007–Plenário) no sentido de que a responsabilidade do recorrente não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos.
126. 67. O fato de o recorrente seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal, vez que não é mero homologador dos papéis que lhe são submetidos à apreciação, cabendo-lhe o exame consciente e responsável, conforme a sua livre e independente convicção. Assim, a existência de parecer não exime o gestor de responsabilidade, a qual é

aferida levando em consideração a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, *ex vi* do art. 70, caput, e 71, inciso II, da Constituição Federal’.

127. 128. Assim, entende-se que os gestores optaram pela posição mais confortável perante seus funcionários, os quais detinham os cargos mais elevados na hierarquia do conselho, eximindo-se de buscar uma fundamentação mais sólida na interpretação do imperativo constitucional, que resultaria, por certo, na aplicação imediata do teto constitucional. Aliás, conforme já consignado na instrução juntada à peça 56 (itens 27-29), o próprio TCU já havia pacificado seu entendimento à época, conforme Acórdão 2711/2015-Plenário, Acórdão 871/2016-Plenário, Acórdão 73/2017-Plenário e Acórdão 589/2017-Plenário. Além disso, a exigência do teto constitucional também foi abordada no Diálogo Público Transparência e Boas Práticas nos Conselhos de Fiscalização Profissional, realizado pelo TCU em Brasília, em 7/4/2016, assim como no Seminário de mesmo tema, realizado em São Paulo, região do CRQ-IV, em 6/6/2016.

7.12. Adicionalmente, menciona-se precedente deste Tribunal, extraído da base de sua “Jurisprudência Seleccionada”, qual seja o enunciado do Acórdão 4.968/2008-Segunda Câmara (relator Aroldo Cedraz), exarado nos seguintes termos: **“O pagamento de proventos acima do teto constitucional afasta a aplicação da Súmula TCU 106”**. Já a mencionada súmula resta sumulada nos seguintes dizeres: “O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente”. Ou seja, em matéria de aplicabilidade de teto remuneratório constitucional, o argumento de boa-fé é desconsiderado.

7.13. Por fim, em relação ao pedido dos recorrentes, de que o ressarcimento só valha a partir do acórdão que julgar os presentes recursos de pedido de reexame, posiciona-se pelo seu indeferimento uma vez que:

128. a) a Emenda Constitucional 41/2003 foi aprovada e entrou em vigor desde o final daquele exercício financeiro;
129. b) conforme já mencionado, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 257 (RE 606.358, relatora Rosa Weber) de repercussão geral, fixou a data limite para reconhecimento da boa-fé, no que tange ao ressarcimento de valores acima do teto remuneratório constitucional, a até 18/11/2015;
130. c) este Tribunal já aplicou a data de retroação mais favorável aos recorrentes, conforme já mencionado no item 9.10 (e alíneas) deste Exame; e
131. d) aplicáveis os precedentes deste Tribunal (no sentido de que o efeito suspensivo recursal não exime o responsável pela devolução dos valores percebidos indevidamente após a notificação da deliberação recorrida), Acórdãos: 3.336/2010-Primeira Câmara (relator Marcos Bemquerer), 4.706/2012-Segunda Câmara (relator Raimundo Carreiro), 3.768/2014-Primeira Câmara (relator José Múcio Monteiro), 447/2017-Primeira Câmara (relator Benjamin Zymler), dentre outros.

8. [Mérito] – Desconstituição da multa aplicada a um dos recorrentes

8.1. Em relação a Hans Viertler, na qualidade de presidente do CRQ/IV-SP, consta argumento pela não aplicação da pena de multa com base nas seguintes alegações (peça 368, p. 5-19):

132. a) a decisão pela não aplicação do teto constitucional se deu em virtude de pareceres jurídicos (datados de 25/3/2013 e 31/10/2018), os quais foram corroborados pelo STF, no âmbito de julgamento da ADI 5.367, da ADC 36 e da ADPF 367, publicadas em 16/11/2020;



133. b) a decisão de abate-teto, se adotada, restringiria direitos trabalhistas, em especial, salários os quais detinham natureza alimentar. Em outras palavras, não era exigível conduta diversa por parte do recorrente;
134. c) a responsabilidade do recorrente pode ser afastada em face do disposto no § 1º do art. 22, da Lindb uma vez que não detinha conhecimento jurídico suficiente para a tomada de decisão;
135. d) somente em 1/8/2016, o recorrente assumiu a presidência do CRQ/IV-SP (cargo honorífico) e só teve conhecimento da presente representação em 15/3/2019. Além disso, o ex-Superintendente, José Glauco Grandi (diretor geral da autarquia), validou o conteúdo dos pareceres jurídicos (vide peça 369) e a responsabilidade pela não aplicação do abate-teto remuneratório deveria ser de sua alçada exclusiva, conforme atesta a procuração à peça 370, aliás, menciona-se o rol das principais atribuições do superintendente:
136. (...)
137. • estabelecer estratégias, políticas, programas e planos de curto, médio e longo prazo, coordenando e acompanhando o seu desenvolvimento pelas unidades organizacionais;
138. • responder pelo planejamento, organização, direção e controle de todas as atividades do CRQ - IV Região, decidindo sobre a viabilidade de novos planos de trabalho para permitir o seu desenvolvimento e continuidade;
139. • administrar os recursos (humanos, técnicos, materiais e financeiros) necessários para o funcionamento da estrutura organizacional, em consonância com as políticas e diretrizes da Diretoria do CRQ – IV Região, de forma que sejam executadas dentro das normas vigentes, sendo responsável pela eficiência e qualidade dos serviços prestados”;
140. e) o nominado ex-superintendente, que também era ordenador de despesas do conselho, nunca levou a controvérsia ao recorrente e ele passou a ser o único apenado; e
141. f) no âmbito do acórdão recorrido, foi reconhecida a exclusão de sua responsabilidade, em que pese ele mesmo ter recebido remuneração acima do teto constitucional ao longo de 14 anos.
142. **Análise:**
- 8.2. Não assiste razão ao recorrente.
- 8.3. O recorrente reitera argumento (de que pautou sua conduta com base em pareceres jurídicos) o qual já foi analisado perante a unidade técnica de origem, não apresentando antíteses jurídicas sobre aqueles apontamentos. Com efeito, transcreve-se trecho do exame técnico à peça 290, p. 20, item 127, no qual é cabível a aplicação de pena a responsável naquela circunstância:
143. 127. Cabe acrescentar, ainda, o posicionamento desta Corte acerca da responsabilidade dos gestores, conforme, Acórdão 2806/2014-TCU-Plenário, em cujo Relatório, incorporado ao Voto do Ministro-Relator José Jorge como razões de decidir, foi consignado o seguinte:
144. 66. Este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdão 2540/2009-TCU-Primeira Câmara, 2753/2008-2ª Câmara e 1801/2007–Plenário) no sentido de que a responsabilidade do recorrente não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos.
145. 67. O fato de o recorrente seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal, vez que não é mero homologador dos papéis que lhe são submetidos à apreciação, cabendo-lhe o exame consciente e responsável, conforme a sua livre e independente convicção. Assim, a existência de parecer não exime o gestor de responsabilidade, a qual é aferida levando em consideração a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração

pública federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, ex vi do art. 70, caput, e 71, inciso II, da Constituição Federal.

8.4. De se salientar que os julgados acima citados são meramente exemplificativos, uma vez que existem diversos outros precedentes deste Tribunal naquele mesmo sentido, ou seja, atos praticados com base em pareceres jurídicos não eximem de responsabilidade os gestores públicos pela prática de atos irregulares: Acórdãos 1.984/2014-Plenário (relator José Múcio Monteiro), 2.904/2014-Plenário (relator Marcos Bemquerer), 2.871/2014-Plenário (relator José Jorge), dentre outros.

8.5. A decisão de abate-teto, com base no inciso XI do art. 37 da CF/1988 (diga-se de passagem, dispositivo constitucional autoaplicável), não feriria nenhum direito trabalhista porquanto decorrente do poder-dever afeto a todos os administradores e gestores que controlam os gastos lançados nas folhas de pagamento dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal Indireta, dentre os quais se insere o CRQ/IV-SP.

8.6. Também não se pode admitir que o recorrente pautou sua conduta em decisões do STF sobre o tema, haja vista que as decisões tomadas pelo Excelso Pretório nos RE's 609.381 (Tema 480 – relator Teori Zavascki, DJE de 11/12/2014) e 606.358 (Tema 257 – relatora Rosa Weber, DJE de 7/4/2016). Conforme mencionado alhures, se reiteram os julgados do próprio TCU sobre esse mesmo tema que apontam para a obrigatoriedade qual à operação de abate-teto nas remunerações do conselho que excedem o limite constitucional. Dessa forma, a questão jurídica, na visão do recorrente, “complexa”, não se sustenta, ratificando-se o apontamento da unidade técnica de origem de que (peça 290, p.): “(...) por ocasião da elaboração do parecer jurídico de 2018, já estava claramente definida a questão da irredutibilidade de salários x teto constitucional, bastando uma rápida pesquisa na jurisprudência do STF, o que não foi feito à época”.

8.7. De outro lado, conforme consta no art. 45 do Regimento Interno do CRQ/IV (SP), RI/CRQ-IV, as atribuições do recorrente, como presidente daquele conselho, estão diretamente relacionadas com a fiel observância das medidas de limitação das remunerações que excedam o teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da CF/1988, com efeito:

- 146. Art. 45 – São atribuições do Presidente:
- 147. (...)
- 148. b) ser responsável administrativa e financeiramente pelo CRQ-IV;
- 149. (...)
- 150. f) expedir portarias quando necessárias;
- 151. (...)
- 152. m) aprovar o quadro funcional do CRQ-IV e determinar a política de relações de trabalho;
- 153. (...)
- 154. r) propor previsão orçamentária e respectivas reformulações para aprovação do Plenário;
- 155. s) assinar com o Tesoureiro: os cheques, ou quaisquer outros instrumentos, necessários aos pagamentos, de acordo com a previsão orçamentária, solicitação de saldo, solicitação de extratos bancários, solicitação de talões de cheque, autorização de movimentação do FGTS, convênios e demais documentos bancários, atribuição esta, delegável na forma do parágrafo primeiro deste Artigo;
- 156. (...)
- 157. y) zelar pela eficiência e dignidade do CRQ-IV.

8.8. Conclui-se que, ao contrário do alegado pelo recorrente, era exigível, sim, conduta diversa por parte dele no trato do tema: “teto remuneratório aplicável aos conselhos de fiscalização profissionais”, não se podendo deixar de mencionar que a responsabilidade administrativa dele decorre de expressa disposição legal, art. 17 da Lei 2.800/1956, *verbis*:

- 158. Art 17. A responsabilidade administrativa de cada Conselho Regional cabe ao respectivo presidente, inclusive a prestação de contas perante o órgão federal competente.

8.9. Na segunda parte dos argumentos do recorrente consta alegação de que a responsabilidade deveria recair, exclusivamente, sobre o então superintendente do conselho, José Glauco Grandi. No entanto, melhor sorte não socorre a ele.

8.9.1. De início, cumpre salientar que somente a atribuição referente à alínea “s” do art. 45 do RI/CRQ-IV seria delegável ao superintendente do conselho, nos termos do § 1º do mesmo dispositivo normativo. Houve delegação desta atribuição (conforme procurações às peças 370, p. 26-31), porém a realização de pagamentos acima do teto remuneratório da Administração Pública, não exime de responsabilidade o recorrente, nos termos do enunciado que se extrai do Acórdão 3.579/2020-Segunda Câmara (relatora Ana Arraes): “A delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e pela materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada”. São no mesmo sentido, preteritamente, o que foi decidido nos Acórdãos 1.786/2014-Primeira Câmara (relator Augusto Sherman), 10.463/2016-Segunda Câmara (relator André de Carvalho), 2.424/2017-Primeira Câmara (relator Walton Alencar Rodrigues), dentre outros.

8.9.2. O recorrente apresenta documentos novo (peça 369) que, no seu entender, seria apto à responsabilização do nominado superintendente. No entanto, ao analisar seu conteúdo se verifica tratar de expediente de mero encaminhamento de outros expedientes provenientes da Gerência de Recursos Humanos e da Gerência de Contabilidade do CRQ/IV-SP, portanto, tal elemento não detém prova apta à responsabilização daquele gestor.

8.9.3. Outros documentos juntados às anexas razões recursais do recorrente (peça 370) dizem respeito a diversas procurações outorgadas pelo CRQ/IV-SP a José Glauco Grandi no período de 1997 a 2020. Tais documentos poderiam, em tese, atrair a responsabilização dele na presente representação, porém, como o acórdão recorrido já decidiu pelo acolhimento de suas razões de justificativa e novo processo de penalização daquele responsável dependeria de novo processo de denúncia ou de nova representação. Por questões de racionalização administrativa e de economia processual, entende-se que as novas procurações apresentadas não teriam o condão de iniciar novos processos neste TCU.

8.9.4. Ademais, não seria cabível, em sede de pedido de reexame do recorrente, reincluir outro responsável que teve suas razões de justificativa acolhidas no âmbito do mesmo acórdão recorrido.

8.10. Por fim, o recorrente alega que desconhecia toda a controvérsia discutida nestes autos. No entanto, como bem asseverado pela unidade técnica de origem, o parecer jurídico de 2018 foi solicitado em sua gestão (peça 290, p. 24):

159. (...)

160. 156. Não se sustenta a tentativa de eximir-se e responsabilidade pelo fato de ter assumido a presidência do conselho em 01/08/2016, apenas dando continuidade à decisão do presidente anterior, haja vista que é obrigação do gestor responder pelos atos praticados. Além disso, o parecer jurídico emitido em 2018 foi solicitado na sua gestão, justamente na tentativa de respaldar a continuidade dos pagamentos acima do teto, valendo para esse caso o mesmo exame técnico apresentado nos itens 122-128 desta instrução.

161. 157. A afirmação de que somente teve conhecimento da questão quando do recebimento da presente representação, que ocorreu em 15/03/2019, quando o ex-Superintendente transmitiu-lhe o entendimento jurídico amparado nos pareceres jurídicos consultados, é totalmente desarrazoada, haja vista que ser inadmissível que o presidente declare desconhecer que foi solicitado parecer jurídico sobre o teto em 2018, matéria de extrema relevância e impacto na gestão do conselho. De qualquer forma, somente adotou providências, ainda assim de maneira parcial, após a concessão da medida cautelar por esta Corte, insistindo na tese da inaplicabilidade do teto, apesar da farta jurisprudência do TCU mencionada nos autos e da firme posição do STF desde 2015.

OUTRAS INFORMAÇÕES



9. Alguns recorrentes anexaram as suas razões recursais holerite do funcionário aposentado do CREA-SP, Waldir Ronaldo Rodrigues (peças 354 e 358), ex-superintendente daquele conselho, informando que ele conseguiu, judicialmente, vínculo de trabalho pelo Regime Jurídico Único, conforme mencionado no Acórdão 589/2017-Plenário (peças 353, p. 58-59, itens 95-97, e 356, p. 24-26, itens 35-37).

9.1. Entende-se que, por ser funcionário de conselho de fiscalização profissional, os seus proventos de aposentadoria deveriam se limitar ao teto remuneratório da Previdência Social (de R\$ 7.786,02, junho de 2024) e não aos valores: bruto de R\$ 65.263,65 e líquido de R\$ 29.631,14.

9.2. Dessa forma, entende-se que seja encaminhado os autos à unidade de origem para que esta avalie a formação de processo de representação para que este TCU investigue a regularidade quanto ao proventos de aposentadoria pagos a Waldir Ronaldo Rodrigues, funcionário aposentado do Conselho Regional de Engenharia do Estado de São Paulo, a par da ocorrência do fato irregular acima noticiado.

162. CONCLUSÃO

10. Do exame, é possível concluir que:

- a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999, uma vez que a irregularidade, referente ao pagamento de remuneração além do teto constitucional, tem natureza continuada (art. 4º, inciso V, daquela resolução) e não há elementos nos autos que atestem o pleno cumprimento da medida cautelar determinada por este Tribunal;
- b) a acórdão recorrido, complementado pelo acórdão que julgou os diversos recursos de embargos de declaração, não incorreu em qualquer omissão ou ausência de motivação, motivo pelo qual não que se falar em nulidade processual que indique cerceamento de defesa;
- c) inexistente controvérsia quanto à legalidade do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 em ser aplicável à remuneração de todos os funcionários e autoridades integrantes dos conselhos de fiscalização de profissão;
- d) para fins de não aplicabilidade do chamado “abate teto remuneratório”, os conselhos de fiscalização de profissão não se equiparam aos serviços sociais autônomos, integrantes do sistema “S”, por deterem, principalmente, naturezas jurídicas distintas;
- e) o Tribunal de Contas da União, ao definir data, o mais favorável possível aos funcionários do CRQ/IV-SP, que receberam remuneração acima do teto constitucional, deu pleno atendimento às disposições da Lei da Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A observância do teto remuneratório, aplicada às entidades que detêm natureza autárquica, é matéria autoaplicável e já pacificada no âmbito deste Tribunal, tendo como princípio norteador a moralidade pública, que se sobrepõe aos demais princípios de natureza pessoal ou laboral dos beneficiários recalcitrantes; e
- f) não há razões, de fato ou de direito, aptas à desconstituição da multa aplicada ao presidente do CRQ/IV-SP uma vez que ele é o responsável administrativo daquele conselho, nos termos do disposto no art. 17 da Lei 2.800/1956.

163. 12.1. Dessa forma, restam atendidos todos os pressupostos processuais de formação e de desenvolvimento válido desta representação. No mérito, posiciona-se no sentido de que não há elementos suficientes à reforma do julgado recorrido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

- g) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;
- h) encaminhar os autos à unidade de origem para fins de eventual apuração e processamento de representação acerca dos fatos relatados no item 11 desta instrução; e



i) informar aos recorrentes, ao Conselho Regional de Química/IV-SP, ao Conselho Federal de Química e ao Ministério Público no Estado de São Paulo do acórdão que vier 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

Em apreciação, pedidos de reexame apresentados por José Glauco Grandi, Cátia Stello Sashida e José Sérgio Ackel, José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murazawa e Alexandre de Paula, Conselho Regional de Química da IV Região – SP e Hans Viertler contra o Acórdão 1.683/2023-Plenário, mantido pelo Acórdão 2.531/2023-Plenário, após interposição de embargos de declaração.

2. Originalmente, o processo trata de representação formulada pela então Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex-SP) noticiando irregularidades concernentes à remuneração do superintendente e dos gerentes do Conselho Regional de Química da IV Região (CRQ/IV-SP), em razão de pagamento indevido de gratificações, a partir de 2016, o que resultou em salários mensais superiores ao teto constitucional e pagamento injustificado de valores retroativos relativos à gratificação por exercício de função.
3. Conforme a decisão recorrida, além de aplicação de multa aos responsáveis, foi determinado ao Conselho Regional de Química da IV Região (CRQ/IVSP) que implementasse, no prazo de 30 dias, medidas destinadas a garantir que a remuneração paga a seus empregados não exceda o limite estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, nele incluídos vantagens e anuênios, bem como fosse instaurado processo administrativo destinado a obter a restituição dos valores pagos indevidamente, acima do referido limite, nele incluídas vantagens como anuênios, nos cinco anos anteriores à concessão da cautelar proferida em 24/6/2022, referendada pelo Acórdão 1.516/2022-TCU-Plenário, bem como de valores pagos, eventualmente, na vigência da medida cautelar.
4. Neste momento, em sede de pedidos de reexame, os responsáveis apresentam argumentos que, em essência dizem respeito a: nulidade do acórdão recorrido por não ter apreciado matéria deduzida em sede da interposição de recurso de embargos de declaração; ilegalidade e não aplicação sistemática do teto remuneratório aos conselhos de fiscalização profissional; não cabimento da restituição de valores pagos acima do teto constitucional remuneratório; e necessidade de desconstituição da multa aplicada ao Sr. Hans Viertler, na qualidade de presidente do CRQ/IV-SP, em virtude da regularidade de sua conduta, inexigibilidade de conduta diversa, ausência de responsabilidade, delegação de competência e exclusão de outro responsável da matriz de responsabilidade.
5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) analisou apropriadamente cada uma das alegações apresentadas e concluiu pela inexistência de elementos suficientes para a reforma do julgado recorrido.
6. Ponderou que inexistente controvérsia quanto à legalidade do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 na remuneração de todos os funcionários e autoridades integrantes dos conselhos de fiscalização de profissão. Também destacou o pleno atendimento às disposições da Lei da Introdução às Normas do Direito Brasileiro na definição da data mais favorável possível aos funcionários do CRQ/IV-SP que receberam remuneração acima do teto constitucional.
7. Quanto às informações apresentadas pelos recorrentes acerca de holerite de funcionário aposentado do Crea-SP, Sr. Waldir Ronaldo Rodrigues, ex-superintendente daquele conselho, com



vínculo de trabalho pelo Regime Jurídico Único por decisão judicial, propôs a averiguação de possível irregularidade pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança).

II

8. Feito esse breve resumo, passo a decidir.
9. Acolho as conclusões da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, divergindo pontualmente em relação ao marco temporal para a devolução das parcelas pagas acima do teto remuneratório constitucional, sem prejuízo das breves considerações a seguir.
10. Ao apreciar processos relativos aos conselhos de fiscalização profissional, sempre faço questão de registrar a competência desta Corte, consoante farta jurisprudência acerca da sujeição desses conselhos à atividade de fiscalização do TCU, à prestação de contas e às normas e aos princípios da Administração Pública, a exemplo dos Acórdãos 3.528/2016-1ª Câmara, 1.730/2010-Plenário, 1.831/2008-Plenário, 1.049/2008-1ª Câmara, 1.889/2007-Plenário, 1.885/2007-2ª Câmara, entre diversos outros.
11. Também considero pertinente anotar, em especial, o Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, acerca de fiscalização de orientação centralizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros e traçar um panorama sobre as atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional: restou claro que o TCU não tem qualquer intenção de retirar a liberdade dos conselhos no que é próprio de sua gestão, cabendo a esta Corte verificar se os recursos estão sendo utilizados de forma eficiente, eficaz e em conformidade com a legislação e com os princípios que regem a Administração Pública, em benefício da sociedade (Acórdãos 1.237/2022, 2.653/2019 e 1.925/2019, todos do Plenário).
12. Nos presentes autos, tratamos, sobretudo, da obediência devida pelos conselhos de fiscalização profissional ao princípio constitucional da moralidade, constante do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, concretizado na observância do teto remuneratório na folha de pagamento do Conselho Regional de Química da IV Região (art. 37, inciso XI, da Constituição Federal).
13. Há necessidade de ponderarmos que, entre os objetivos que levaram à instituição do limite remuneratório dos agentes públicos, está o de se buscar a eficácia, a eficiência e a economicidade na utilização dos recursos públicos. Não há dúvidas de que, da mesma forma, isso também deve ser buscado pelos conselhos de fiscalização profissional ao destinar a arrecadação advinda de contribuições parafiscais, de caráter tributário, ao pagamento do superintendente e dos gerentes do conselho.
14. Diante de capacidade tributária ativa, imunidade tributária e do *munus* público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado, os conselhos de fiscalização da atividade profissional devem seguir as normas gerais e princípios de direito público.
15. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na apreciação da ADC 36-DF:
os Conselhos Profissionais, enquanto autarquias corporativas criadas por lei com outorga para o exercício de atividade típica do Estado, tem maior grau de autonomia administrativa e financeira, constituindo espécie *sui generis* de pessoa jurídica de direito público não estatal, a qual não se aplica a obrigatoriedade do regime jurídico único preconizado pelo artigo 39 do texto constitucional.
16. O fato de o STF ter reconhecido, também no julgamento da ADI 5.367-DF, a aplicação do regime celetista aos funcionários do conselho não tem o condão de afastar a aplicação dos



princípios de direito público. Deve ser lembrado que não estamos tratando de patrimônio pessoal ou privado.

17. Assim, dessa natureza *sui generis* de pessoa jurídica de direito público não estatal deriva a exigência do teto remuneratório.
18. Apesar de as relações trabalhistas dos conselhos de fiscalização do exercício profissional estarem sujeitas à Consolidação das Leis do Trabalho, há necessidade de respeito aos princípios e aos mandamentos constitucionais em seus gastos. Nesse sentido, é claro o entendimento desta Corte sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional aos conselhos de fiscalização profissional, a exemplo dos Acórdãos 1.444/2017, 589/2017, 73/2017, 871/2016, 2.711/2015 e 3.438/2013, entre outros, todos do Plenário.
19. Essa questão foi devidamente esclarecida no voto que acompanhou o acórdão recorrido, após revisar a jurisprudência do TCU, do que se concluiu:
 31. É incontroversa nesta Corte a aplicação do disposto no art. 37, XI, da CF/1988 aos conselhos, sendo, portanto, necessária a adoção de medidas administrativas para impedir o pagamento de salários acima do teto constitucional, que não foram implementadas na administração dos Srs. Manlio Deodócio e Hans Viertler.
20. Ademais, complementado pelo Acórdão 2.531/2023-TCU-Plenário, que julgou os diversos recursos de embargos de declaração interpostos pelos diversos responsáveis, não se identifica qualquer omissão ou ausência de motivação no Acórdão 1.683/2023-TCU-Plenário, razão pela qual não há que se falar em nulidade processual que indique cerceamento de defesa.
21. Destaco, ainda, que a decisão recorrida guarda perfeita harmonia com as decisões do Supremo Tribunal Federal, já que a questão da irredutibilidade de salários frente ao limite do teto estabelecido constitucionalmente já está claramente definida no sentido de que o teto deve incidir sobre quaisquer verbas remuneratórias percebidas pelos servidores públicos, incluídas as vantagens pessoais e outras de caráter remuneratório.
22. O intuito do constituinte ao incluir um limite na remuneração dos servidores públicos deve ser aplicado aos conselhos de fiscalização do exercício profissional, já que a gestão dos recursos nesses conselhos deve ser pautada pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
23. A definição do STF sobre a natureza dos conselhos ainda tem o condão de afastar o argumento dos responsáveis relativo à equiparação dos conselhos de fiscalização profissional às entidades integrantes do Sistema “S” para fins da não incidência do abate-teto remuneratório.
24. Em que pese as similaridades alegadas pelos recorrentes, como a natureza tributária das receitas, a não integração à Administração Pública e o não recebimento de receitas da União, a diferença primordial entre os conselhos de fiscalização profissional e os serviços sociais autônomos, entidades integrantes do Sistema “S”, reside na personalidade jurídica de cada um. Os serviços sociais autônomos são dotados de personalidade jurídica de direito privado.
25. Dessa distinção relativa à personalidade jurídica, o teto remuneratório constitucional deve ser aplicado aos conselhos de fiscalização em função de sua personalidade jurídica de direito público e da expressa disposição constitucional no inciso XI do art. 37 da CF/1988.
26. Afastadas as alegações acerca da ilegalidade da aplicação do teto remuneratório aos conselhos de fiscalização, bem como da impossibilidade de equiparação às entidades integrantes do Sistema “S”, passamos ao exame do marco temporal para a restituição dos valores pagos acima do teto.



27. Conforme a Súmula-TCU 249, a reposição ao erário de valores recebidos indevidamente é obrigatória, **independentemente de boa-fé do beneficiário**, quando se tratar de erro operacional da Administração, pois a dispensa de ressarcimento somente se admite na hipótese de erro escusável de interpretação da lei.
28. Logo, é devida a restituição dos valores pagos acima do teto constitucional, a despeito das alegações dos responsáveis acerca da não responsabilidade pelo ato de gestão e do recebimento com boa-fé, entre outros.
29. Contudo no presente caso concreto, entendo cabível a aplicação de modulação de efeitos do marco temporal para restituição dos valores pagos ilegalmente, a fim de equilibrar os impactos da decisão recorrida e evitar prejuízos que possam resultar da sua aplicação retroativa, com base no princípio da segurança jurídica. Trata-se de instrumento que busca equilibrar a justiça material com os impactos práticos da decisão.
30. Apesar da farta jurisprudência acerca da aplicação do teto remuneratório aos conselhos de fiscalização do exercício profissional, conforme os pareceres jurídicos, a discussão se baseou, mesmo que erroneamente, na questão da irredutibilidade salarial.
31. Diante disso, entendo pela aplicação, por analogia, da Súmula-TCU 106, de forma que a restituição dos valores deve ser realizada a partir do Acórdão 1.516/2022-TCU-Plenário, em 29/6/2022, por meio do qual foi referendada a medida cautelar que determinou ao Conselho Regional de Química da IV Região a suspensão imediata do pagamento de remuneração superior ao teto constitucional a empregado, exercente de cargo de livre provimento ou agente contratado do CRQ/IV-SP, com fundamento na CF/1988, art. 37, inciso XI.
32. No tocante à multa aplicada ao Sr. Hans Viertler, na qualidade de presidente do CRQ/IV-SP, conforme sua responsabilidade disposta no art. 17 da Lei 2.800/1956, não foram apresentadas razões de fato ou de direito capazes de desconstituir a penalidade, já que persiste a irregularidade dos pagamentos realizados acima do limite definido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.
33. Quanto aos demais pontos aventados pelos responsáveis, incorporo como razões de decidir os fundamentos expendidos na análise e reproduzidos no relatório precedente, de modo a afastar qualquer omissão na presente decisão.

Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 946/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.351/2019-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Conselho Federal de Química (33.839.275/0001-72).
 - 3.2. Responsáveis: Catia Stellio Sashida (076.619.508-20); Hans Viertler (000.182.608-53); Jose Sergio Ackel (564.842.168-00); José Glauco Grandi (007.245.648-53); Manlio Deodocio de Augustinis (005.301.908-34).
 - 3.3. Recorrentes: José Glauco Grandi (007.245.648-53); Catia Stellio Sashida (076.619.508-20); Jose



Sergio Ackel (564.842.168-00); Jose Antonio de Jesus Sacco (618.283.518-49); Wagner Aparecido Contrera Lopes (065.729.478-07); Carlos Cesar Gabriel de Souza (060.754.668-94); Teresa Hatue Maeda Murazawa (813.796.768-00); Alexandre de Paula (128.127.238-82); Conselho Regional de Química IV Região (SP) (62.624.580/0001-45); Hans Viertler (000.182.608-53).

4. Entidade: Conselho Regional de Química IV Região (SP).

5. Relator: Ministro Vital do Rêgo

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

5.2. Revisor: Ministro Augusto Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Gina Copola (OAB/SP 140.232), Ary Braga Pacheco Filho (OAB/DF 75.380), Marcelo Oliveira Rocha (OAB/SP 113.887), Ivan Barbosa Rigolin (OAB/SP 64.974), Nei Calderon (OAB/SP 114.904), Ivan Barbosa Rigolin (OAB/SP 64.974), Catia Stellio Sashida (OAB/SP 116.579); Marcia Mayumi Duarte Kimura (OAB/DF 41.950), Cassia Etienne Nunes Lisboa (OAB/DF 25.498), Andreia Aparecida Araujo Moura Rodrigues (OAB/SP 274.918), Dauro de Oliveira Machado (OAB/SP 155.697), Ana Lucia Scheufen Tieghi (OAB/SP 234.075), Guilherme Alves Correa de Lima Stefanini (OAB/SP 315.584) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedidos de reexame apresentados por José Glauco Grandi, Cátia Stellio Sashida e José Sérgio Ackel, José Antônio de Jesus Sacco, Wagner Aparecido Contrera Lopes, Carlos César Gabriel de Souza, Teresa Hatue Maeda Murazawa e Alexandre de Paula, Conselho Regional de Química IV Região – SP e Hans Viertler contra o Acórdão 1.683/2023-Plenário, mantido pelo Acórdão 2.531/2023-Plenário, após interposição de embargos de declaração;

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 pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. tornar sem efeito a determinação constante do subitem 9.9.2 do Acórdão 1.683/2023-TCU-Plenário;

9.3. determinar ao Conselho Regional de Química da IV Região (CRQ/IV-SP) que instaure, no prazo de 30 (trinta) dias, processo administrativo destinado a obter a restituição dos valores pagos indevidamente acima do limite definido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, nele incluídas vantagens como anuênios, desde 29/6/2022, data do Acórdão 1.516/2022-TCU-Plenário, bem como de valores pagos, eventualmente, na vigência da medida cautelar, acima do referido limite constitucional, sob pena de instauração da devida tomada de contas especial por este Tribunal.

9.4. encaminhar os autos à unidade de origem para fins de eventual apuração e processamento de representação acerca dos fatos relatados no item 11 da instrução de peça 399; e

9.5. notificar os recorrentes, o Conselho Regional de Química/IV-SP, o Conselho Federal de Química e o Ministério Público no Estado de São Paulo acerca desta deliberação.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0946-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Revisor), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Vital do Rêgo (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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 028.421/2016-7

Natureza: Pedido de Reexame (Representação)

Unidades Jurisdicionadas: Estado da Bahia; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Recorrentes: Construtora Ceará Mendes Ltda (14.752.034/0001-47); Roble Serviços Ltda (05.874.949/0001-34); 2MS - Engenharia Ltda. (03.407.182/0001-08); Jorge Luiz Gonçalves Farias (110.463.925-49); Maria da Conceição Santos da Silva (164.117.655-53); Sidney Souza Nascimento (108.860.955-49); Washington Rodrigues de Miranda (014.126.635-04); Elite Engenharia Ltda (08.782.693/0001-23); Emajo Empreendimentos Ltda. (04.209.889/0001-72).

Representação legal: Mauricio Brito Passos Silva (20770/OAB-BA), entre outros, representando a Metro Engenharia e Consultoria Ltda; Carlos Roberto de Melo Filho (13080/OAB-BA), entre outros, representando a Construtora Franco Araújo Ltda.; Kleber Jorge Carvalho Bezerra (11257/OAB-BA), representando a Global San Empreendimentos Ltda.; Hermes de Oliveira Sousa (27264/OAB-BA), entre outros, representando Jorge Luiz Gonçalves Farias; Giovana Barros de Oliveira (62697/OAB-BA), entre outros, representando a Construtora Ceará Mendes Ltda; Adriana Tapioca Bastos Sousa (15.405/OAB-BA) e Maria Fátima Almeida de Queiroz (7706/OAB-BA), representando Maria da Conceição Santos da Silva; Adriana Tapioca Bastos Sousa (15.405/OAB-BA) e Maria Fátima Almeida de Queiroz (7706/OAB-BA), representando Sidney Souza Nascimento; Mauricio Brito Passos Silva (20770/OAB-BA), entre outros, representando a Patrol Construcões Ltda; Ademário Silva Rodrigues (5369/OAB-BA), representando a Emajo Empreendimentos Ltda.; Mauricio Oliveira Campos (22263/OAB-BA), entre outros, representando a Aço 50 Engenharia e Empreendimentos Ltda; Leticia Rabello Costa de Medeiros (58171/OAB-DF), entre outros, representando a Elite Engenharia Ltda; Fredie Souza Didier Junior (15484/OAB-BA), entre outros, representando a Roble Serviços Ltda; Lucas Miranda Ribeiro Nunes (84306/OAB-BA), entre outros, representando a Companhia

de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia - Cerb; Adriana Tapioca Bastos Sousa (15.405/OAB-BA) e Maria Fátima Almeida de Queiroz (7706/OAB-BA), representando Washington Rodrigues de Miranda; Ednaldo Oliveira Moura (17616/OAB-BA), representando Maria Domicia de Cerqueira Pedreira; Luiz Felipe Garcia da Silva e Silva (19782/OAB-BA), entre outros, representando a 2MS - Engenharia Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FRAUDE EM LICITAÇÕES. COMPANHIA DE ENGENHARIA HÍDRICA E DE SANEAMENTO DA BAHIA (CERB). CONVÊNIO. MULTA AOS AGENTES PÚBLICOS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESAS PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. INSUFICIÊNCIA DE INDÍCIOS PARA CARACTERIZAR CONLUÍO APENAS EM RELAÇÃO À EMPRESA CEARÁ MENDES LTDA. PROVIMENTO. AUSÊNCIA DE CULPABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS À LUZ DA LINDB. PROVIMENTO. RAZÕES RECURSAIS DAS DEMAIS EMPRESAS INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES APONTADAS. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a primeira instrução de mérito (peça 374) elaborada pela então Secretaria de Recursos (Serur), aprovada pela instância diretiva da unidade (peças 375/376) e pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 380):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de pedidos de reexame (peças 271-275, 299, 302-303 e 323) interpostos pela Construtora Ceará Mendes Ltda., Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., e Emajo Empreendimentos Ltda. - na condição de empresas licitantes no âmbito das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006; por Jorge Luiz Gonçalves Farias - na condição de Diretor de Operações da Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (Cerb), Maria da Conceição Santos da Silva - na condição de membro da CPL da Cerb, Sidney Souza Nascimento - na condição de Presidente da CPL da Cerb, e Washington Rodrigues de Miranda - na condição de Diretor Administrativo e Financeiro da Cerb; contra o Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário (peça 263), rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:*

9.1. *acolher as razões de justificativa apresentadas por Jorge Luiz Gonçalves Farias em relação ao item da audiência determinado pelo subitem 9.2.1.2 do Acórdão 2508/2016-TCU-Plenário, e por Sidney Souza Nascimento em relação ao item da audiência determinado pelo subitem 9.2.2.2 do mesmo Acórdão, rejeitando suas alegações em relação às demais ocorrências objeto da audiência;*

9.2. *rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda, Maria da Conceição Santos da Silva e Maria Domicia de Cerqueira Pedreira em resposta às audiências determinadas pelo Acórdão 2508/2016-TCU-Plenário;*

9.3. *aplicar aos responsáveis, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, multa*



individual nos valores abaixo especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor da multa (R\$)
Jorge Luiz Gonçalves Farias	10.000,00
Washington Rodrigues de Miranda	7.000,00
Sidney Souza Nascimento	5.000,00

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. com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992 declarar inidôneas as empresas Emprege Construtora Ltda., Elite Engenharia Ltda., Roble Serviços Ltda., Construtora Franco Araújo Ltda., Emajo Empreendimentos Ltda., 2MS – Engenharia Ltda. (ex-Engelux Engenharia Ltda.), Construtora Ceará Mendes Ltda. e Global San Empreendimentos Ltda. para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de 1 (um) mês;

9.6. dar ciência deste Acórdão à Controladoria-Geral da União (CGU), para adoção das ações de sua alçada quanto ao reflexo destes autos na prestação de contas do Convênio 769228/2012 MI, ao Ministério Público Federal (Procuradoria Geral da República no Estado da Bahia), à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, à Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (Cerb), à Casa Civil do Governo do Estado da Bahia e aos demais responsáveis e empresas arrolados neste processo; e

9.7. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de representação autuada pela Secretaria de Controle Externo do TCU na Bahia (Secex/BA) em decorrência do item 9.1. do Acórdão 2508/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN, que determinou a constituição de processo apartado ao TC 011.978/2015-5, para a apuração de questões relacionadas a achado de auditoria específico (item II.1 do Relatório de Fiscalização 223/2015 - peça 6), tratando de potencial ocorrência de fraude ou conluio em licitações, com repartição de lotes de serviços entre empresas no âmbito do Convênio 769228/2012 MI, firmado entre a União - Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Desenvolvimento Regional -, e o Estado da Bahia, com interveniência da Cerb.

2.1. O referido convênio (peça 223) foi celebrado em 12/6/2012, envolvendo recursos no montante de R\$ 169.074.000,00 (sendo R\$ 1.690.909,07 a título de contrapartida estadual), e objetivou a implantação de sistemas coletivos de captação, armazenamento e distribuição de água (SSAA - Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água) para consumo humano em comunidades rurais do semiárido baiano, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (PAT - Água para Todos), instituído por meio do Decreto 7.535, de 26/7/2011, sendo concebido e aprovado no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, regido pelo Decreto 7.492, de 2/6/2011.

2.2. Em atenção aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2508/2016-TCU-Plenário, realizou-se, no âmbito deste processo, as oitivas dos responsáveis pessoa jurídica e as audiências dos responsáveis pessoa física, tendo em vista as seguintes ocorrências:

a) Jorge Luiz Gonçalves Farias, na condição de Diretor de Operações da Cerb:

a.1) encaminhamento dos procedimentos licitatórios à Diretoria Colegiada da Cerb com proposta de homologação das licitações sem que fossem adotadas medidas em razão dos indícios de conluio entre licitantes verificados pelo TCU na análise dos lotes das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme apontado no item 'II.1 - Potencial ocorrência de fraude em licitações, com repartição de lotes entre empresas' do Relatório de Auditoria 223/2015;

a.2) inobservância do prazo recursal estabelecido pelo art. 109, inciso I, alínea 'b', da Lei 8.666/1993 na análise e classificação das propostas comerciais da Concorrência 120019,



caracterizada pela celeridade em que os atos administrativos para adjudicação e homologação do certame foram expedidos;

b) Sidney Souza Nascimento, na condição de Presidente da CPL da Cerb:

b.1) não adoção de medidas em razão dos indícios de conluio entre licitantes verificados pelo TCU na análise dos lotes das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme apontado no item 'II.1 - Potencial ocorrência de fraude em licitações, com repartição de lotes entre empresas' do Relatório de Auditoria 223/2015;

b.2) inobservância do prazo recursal estabelecido pelo art. 109, inciso I, alínea 'b', da Lei 8.666/1993 na análise e classificação das propostas comerciais da Concorrência 120019, caracterizada pela celeridade em que os atos administrativos para adjudicação e homologação do certame foram expedidos;

c) Maria da Conceição Santos da Silva e Maria Domicia de Cerqueira Pedreira, na condição de membros da CPL da Cerb:

c.1) não adoção de medidas em razão dos indícios de conluio entre licitantes verificada pelo TCU na análise dos lotes das concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme apontado no item 'II.1 - Potencial ocorrência de fraude em licitações, com repartição de lotes entre empresas' do Relatório de Auditoria 223/2015;

d) Washington Rodrigues de Miranda, na condição de Diretor Administrativo e Financeiro da Cerb:

d.1) encaminhamento do procedimento licitatório relativo à Concorrência 130002 à Diretoria Colegiada da Cerb com proposta de homologação da licitação sem que fossem adotadas medidas em razão dos indícios de conluio entre licitantes verificados pelo TCU na análise dos lotes da mencionada concorrência, conforme apontado no item 'II.1 - Potencial ocorrência de fraude em licitações, com repartição de lotes entre empresas' do Relatório de Auditoria 223/2015;

e) Cerb:

e.1) fortes indícios de conluio entre empresas em processos licitatórios (Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006 - Item II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015) relativas à execução do Convênio 769228/2012 MI, firmado em 12/6/2012 entre a União, por intermédio do Ministério da Integração Nacional e Secretaria de Desenvolvimento Regional, e o Estado da Bahia, com interveniência da Cerb, para implantação de sistemas coletivos de captação, armazenamento e distribuição de água para consumo humano, em comunidades rurais do semiárido baiano, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (Água para Todos - PAT);

f) Emprege Construtora Ltda. (CNPJ 04.593.605/0001-94):

f.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

f.1.1) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) contendo o mesmo nome do arquivo confeccionado pela Construtora Franco Araújo - lote IV Concorrência 120018;

f.1.2) arquivo eletrônico Excel da proposta tendo o mesmo autor do arquivo da proposta da empresa Construtora Franco Araújo – Maurício Régis, que possivelmente diz respeito à Maurício Cavalcanti de Oliveira Régis, preposto da Franco Araújo – lotes IV e V da Concorrência 120018 e lote II da Concorrência 130002;

f.1.3) composição de preços unitários idênticas às fornecidas pela Construtora Franco Araújo – lotes IV e V Concorrência 120018;

f.1.4) diferenciação da proposta de preços unitários praticamente nos mesmos serviços diferenciados pela Construtora Franco Araújo – lote IV Concorrência 120018;

f.1.5) vínculo societário anterior com a Construtora Franco Araújo (formação de consórcios);

f.1.6) apresentação, no lote V da Concorrência 120018, de proposta de preços idêntica à



disponibilizada pela Construtora Franco Araújo no lote IV da Concorrência 120018, no montante de R\$ 3.213.046,31;

g) Elite Engenharia Ltda.:

g.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

g.1.1) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação similar à adotada pelas empresas Roble Serviços e Engelux, repetindo-se, inclusive, a metodologia de formação dos preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão de obra e sobre os preços unitários dos insumos, tendo por base composição de custos idênticas às das referidas empreiteiras – lote II da Concorrência 120018, lote V da Concorrência 120019, lote III da Concorrência 130002 e lote I da Concorrência 130006;

g.1.2) apresentação de proposta de preços no lote II da Concorrência 120018 com valor idêntico ao fornecido pela Engelux Engenharia no lote V da Concorrência 120019 (R\$ 3.247.860,84);

g.1.3) apresentação de proposta de preços no lote I da Concorrência 130006 com valor idêntico ao fornecido pela Engelux Engenharia no lote III da Concorrência 130002 (R\$ 2.742.870,48);

h) Patrol Construções Ltda. (CNPJ 01.086.932/0001-61):

h.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

h.1.1) possível participação formal no lote II da Concorrência 120019;

h.1.2) possível participação formal no lote IV da Concorrência 130002;

i) Roble Serviços Ltda.:

i.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

i.1.1) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Engelux e Elite Engenharia Ltda., repetindo-se, inclusive, a metodologia de formação dos preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão de obra e sobre os preços unitários dos insumos, tendo por base composição de custos idênticas às das referidas empreiteiras – lote I da Concorrência 120018; lote V da Concorrência 120019 e lote IV da Concorrência 130002;

i.1.2) possível participação formal no lote V da Concorrência 120019, caracterizada pela divisão dos lotes, na forma exposta anteriormente;

i.1.3) vínculo do sócio majoritário com o sócio administrador da Emajo Empreendimentos na pessoa jurídica 3M Serviços Ltda. EPP, tendo ambas concorrido diretamente (lote I da Concorrência 120018 e lote V da Concorrência 120019);

j) Construtora Franco Araújo Ltda. (CNPJ 04.954.329/0001-42):

j.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

j.1.1) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) contendo o mesmo nome do arquivo confeccionado pela Emprege - lote IV Concorrência 120018;

j.1.2) arquivo eletrônico Excel da proposta tendo o mesmo autor do arquivo da proposta da empresa Emprege – Maurício Régis, que possivelmente diz respeito à Maurício Cavalcanti de

Oliveira Régis, preposto da Franco Araújo – lote IV da Concorrência 120018 e lote I da Concorrência 130002;

j.1.3) composição de preços unitários idênticas às fornecidas pela Emprege – lote IV da Concorrência 120018;

j.1.4) diferenciação da proposta de preços unitários praticamente nos mesmos serviços diferenciados pela Emprege – lote IV Concorrência 120018 e lote I da Concorrência 130002;

j.1.5) vínculo societário anterior com a Emprege e com a Construtora Ceará Mendes (formação de consórcios);

k) Emajo Empreendimentos Ltda.:

k.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

k.1.1) inércia na utilização das faculdades conferidas pela Lei Complementar 123/2006, mesmo tendo manifestado enquadrar-se na situação tratada pela referida lei, caracterizando possível participação formal nos lotes I, IV e V da Concorrência 120018 e lotes I e V da Concorrência 120019;

k.1.2) vínculo familiar com os dirigentes da empresa Global San Empreendimentos – lote III Concorrência 130006;

k.1.3) arquivo eletrônico Excel da proposta de preços tendo a mesma autora do arquivo da proposta da empresa Global San (Iana) – lote III Concorrência 130006;

k.1.4) formatação de proposta similar à da empresa Global San no lote II da Concorrência 130002;

k.1.5) vínculo do sócio majoritário com o sócio administrador da Roble serviços na pessoa jurídica 3M Serviços Ltda. – EPP;

l) Metro Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 07.478.417/0001-03):

l.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

l.1.1) apresentação de propostas de preços formal, caracterizadas pela repetição dos preços unitários orçados pela Cerb em nove dos dez lotes em que participou nas Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006;

l.1.2) vínculo anterior com a empresa Ceará Mendes (formação de Consórcio);

l.1.3) possível participação formal nos lotes II, III e IV da Concorrência 130002 e nos lotes I, II, III e IV da Concorrência 130006, caracterizada pela apresentação de proposta que não atendia às disposições editalícias, com preço global superior ao permitido pela Cerb;

m) Engelux Engenharia Ltda. (atualmente 2MS - Engenharia Ltda.):

m.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

m.1.1) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Roble Serviços e Elite Engenharia Ltda., repetindo-se, inclusive, a metodologia de formação dos preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão de obra e sobre os preços unitários dos insumos, tendo por base composição de custos idênticas às das referidas empreiteiras – lote II da Concorrência 120018; lote V da Concorrência 120019 e lote III da Concorrência 130002;

m.1.2) apresentação de proposta de preços no lote V da Concorrência 120019 com valor idêntico ao fornecido pela Elite Engenharia no lote II da Concorrência 120018 (R\$ 3.247.860,84 - três milhões duzentos e quarenta e sete mil oitocentos e sessenta reais e oitenta e quatro centavos);



m.1.3) possível participação formal no lote V da Concorrência 120019;

n) Aço 50 Engenharia e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 01.604.536/0001-89):

n.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

n.1.1) participação formal no lote IV da Concorrência 120019, caracterizada pela apresentação de valor superior ao que forneceu para os lotes II e V (R\$ 3.270.756,78 - três milhões duzentos e setenta mil setecentos e cinquenta e seis reais e setenta e oito centavos), possibilitando a adjudicação à Construtora Ceará Mendes no único lote em que disputou;

n.1.2) participação formal no lote I da Concorrência 130002 e nos lotes I e IV da Concorrência 130006, caracterizada pela apresentação de proposta com valor global com reduzido desconto em relação ao orçado pela Cerb (0,65%);

o) Construtora Ceará Mendes Ltda.:

o.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

o.1.1) apresentação de propostas de preços formal, caracterizadas pela repetição dos preços unitários orçados pela Cerb nos lotes I, II, III, IV e V da Concorrência 120018;

o.1.2) desistência de propostas nos lotes I, II, III e V da Concorrência 120019 após a fase de entrega dos envelopes;

o.1.3) vínculos anteriores com as empresas Metro Engenharia e Franco Araújo (formação de consórcios);

p) Global San Empreendimentos Ltda. (CNPJ 10.584.369/0001-42):

p.1) fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

p.1.1) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) contendo, no menu propriedades, indicativo de que foi salvo pela empresa Emajo – lote II da Concorrência 130002;

p.1.2) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) contendo, no menu propriedades, indicativo de que foi salvo por 'Iana', de forma idêntica ao arquivo apresentado pela Emajo Empreendimentos Ltda. – lote III da Concorrência 130006; e

p.1.3) possível participação formal no lote III da Concorrência 130006, caracterizada pela apresentação de proposta que não atendia às disposições editalícias, com preço global superior ao permitido pela Cerb.

2.3. Do exame das audiências e oitivas, a unidade técnica propôs, dentre outras medidas, o seguinte encaminhamento para os presentes autos (peças 225-227): (i) rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis pessoa física, aplicando-os a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; e (ii) declarar a inidoneidade das responsáveis pessoas jurídicas para, no prazo de cinco anos, participarem de licitações na Administração Pública Federal.

2.4. Esta Corte de Contas, por sua vez, deliberou, por meio do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário, pela adoção, dentre outras, das seguintes medidas: (i) acolher as razões de justificativa apresentadas por Jorge Luiz Gonçalves Farias e Sidney Souza Nascimento especificamente em relação à inobservância do prazo recursal estabelecido pelo art. 109, inciso I, alínea 'b', da Lei 8.666/1993 na análise e classificação das propostas comerciais da Concorrência 120019, caracterizada pela celeridade em que os atos administrativos para adjudicação e homologação do certame foram expedidos; (ii) rejeitar as demais razões de justificativa dos responsáveis pessoa física, aplicando-os a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; e (iii)



declarar a inidoneidade das responsáveis pessoas jurídicas para, no prazo de um mês, participarem de licitações na Administração Pública Federal.

2.5. *Irresignada, a empresa Emajo Empreendimentos Ltda. opôs embargos de declaração em face do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário - os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados, mediante o Acórdão 3071/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS (peça 320).*

2.6. *Ainda inconformados, Construtora Ceará Mendes Ltda., Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., Emajo Empreendimentos Ltda., Jorge Luiz Gonçalves Farias, Maria da Conceição Santos da Silva, Sidney Souza Nascimento e Washington Rodrigues de Miranda interpuseram pedidos de reexame (peças 271-275, 299, 302-303 e 323) contra o Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário (peça 263), espécie de recurso objeto do presente exame.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 340-346), acolhidos por despacho do Relator, Ministro Augusto Nardes, que conheceu dos recursos interpostos pela Construtora Ceará Mendes Ltda., Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., Emajo Empreendimentos Ltda., e por Jorge Luiz Gonçalves Farias, Maria da Conceição Santos da Silva, Sidney Souza Nascimento e Washington Rodrigues de Miranda; com a suspensão dos efeitos (peça 349):*

a) dos itens 9.5 e 9.6 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário em relação à Construtora Ceará Mendes Ltda., Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., e Emajo Empreendimentos Ltda.;

b) dos itens 9.1 (última parte), 9.3 e 9.4 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário em relação à Jorge Luiz Gonçalves Farias e Sidney Souza Nascimento;

c) do item 9.2 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário em relação à Maria da Conceição Santos da Silva; e

d) dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário em relação a Washington Rodrigues de Miranda.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. *Constitui objeto dos presentes recursos definir as seguintes questões:*

a) preliminar:

a.1) prescrição da pretensão punitiva;

b) mérito:

b.1) inexistência de fraude e conluio;

b.2) ausência de culpabilidade;

b.3) desproporcionalidade das sanções aplicadas;

b.4) ocorrência de boa-fé;

b.5) ausência de má-fé.

4.2. *Registra-se que o presente exame atentará além dos elementos constantes da matriz de responsabilização utilizada pelo TCU para a questão da responsabilidade subjetiva, também aqueles constantes na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), mormente no que concerne aos seus arts. 22 e 28.*

Preliminar

5. Prescrição da pretensão punitiva

5.1. *Ainda que os recorrentes não tenham pugnado acerca da temática 'prescrição da pretensão punitiva', tem-se que essa deve ser examinada nestes autos por se tratar de questão de ordem pública.*

5.2. *A não ocorrência da prescrição está bem caracterizada nos autos, seja com base no regime da Lei 9.873/1999, seja com fundamento nos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Com efeito, as irregularidades que ensejaram esta representação ocorreram nos exercícios de 2012 e 2013 (peças 6-105). Por meio de auditoria desta Corte de Contas (peça 6), iniciaram-se as*



apurações em 2015, culminando no Acórdão 2508/2016-TCU-Plenário, datado de 28/9/2016 (peça 1) - ocasião em que ocorreram as audiências e oitivas. A instrução de mérito ocorreu em 30/1/2018 (peças 225-227), tendo o feito sido julgado por meio do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário, datado de 9/10/2019 (peça 263)

5.3. Por fim, são oportunas algumas considerações sobre a possibilidade de aplicar, neste processo, novo critério para exame da prescrição, diverso do considerado no julgamento originário (que seguiu o Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário). A demonstração de que não se operou a prescrição punitiva pela Lei 9.873/1999 impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a aplicação de sanções nos autos. Efetivamente, o novo parâmetro para exame da prescrição não altera o resultado do julgamento.

Mérito

6. Inexistência de fraude e conluio

6.1. As empresas Construtora Ceará Mendes Ltda., Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda. e Emajo Empreendimentos Ltda. trazem a tese de que não haveria indícios de fraude e conluio a macularem sua participação no âmbito das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006; tendo aduzido, para tanto, os seguintes argumentos (peças 271, p. 4-19, 21-26; 272, p. 2-9; 273, p. 9-15, 17-18, 20-26 e 28-31; 302, p. 6-16; e 323, p. 8-55, 57 e 59):

a) Construtora Ceará Mendes Ltda.:

a.1) teria sido usada a metodologia do Fator Kapa por se tratar não somente de prática reiterada em licitações de obras e serviços de engenharia, mas imposição normativa do Decreto Estadual 9.534/2005 - de modo que não poderia ser indício de irregularidade (peça 271, p. 4-5);

a.2) não teria participado das CP 13002 por limitação operacional, sendo que na CP 13006 teria optado por apresentar proposta de preço somente para o Lote II - por estar executando duas outras obras em localidade próxima (peça 271, p. 5);

a.3) a existência de obras em municípios próximos foi determinante para a apresentação de desconto em uma licitação com preços defasados em cerca de 8% e cujo projeto possuiria incertezas (peça 271, p. 5-6);

a.4) a retirada de elementos do 'conjunto de indícios' deveria implicar na ausência de conluio (peça 271, p. 6);

a.5) as contratadas estariam obrigadas a executar os serviços de escavação/reaterro de forma manual (peça 271, p. 6-7);

a.6) desconheceria, no momento da licitação, o local de realização das obras, de modo que descaberia a apresentação de proposta de preços prevendo o uso de retroescavadeira (peça 271, p. 8-9);

a.7) não teria apresentado baixos descontos, uma vez que os preços licitados estariam defasados em 5,64% na CP 120019 e 8,83% na CP 130006, de modo que a repetição dos preços orçados já constituiria desconto frente aos preços de mercado (peça 271, p. 10, 21-26);

a.8) a apresentação de descontos maiores estaria inviabilizada pelas seguintes situações (peça 271, p. 11):

a.8.1) a Cerb deteria vasta tradição em lançar licitações com preços inexequíveis ou perto da inexequibilidade;

a.8.2) a apresentação de preços e/ou descontos lineares seria uma prática institucionalizada por Decreto Estadual;

a.8.3) haveria incompletudes editalícias quanto aos locais de realização das obras;

a.8.4) haveria defasagem de preços entre a planilha licitada e os preços de mercado na data de apresentação da proposta;

a.9) quanto à retirada de propostas da CP 120019, a Ceará Mendes nunca teria afirmado não possuir interesse nos lotes I, II e III, mas que haveria maior interesse estratégico nos lotes IV e V - sendo escolhido o lote IV, para redução de custos com logística e minimização de exposição a risco



(peça 271, p. 12-14);

a.10) seria absurdo exigir que uma empresa de médio porte não possuidora de corpo jurídico interno tivesse pleno conhecimento das súmulas e precedentes do TCU – de modo que sua inação não poderia ser interpretada como indício de conluio (peça 271, p. 15-17);

a.11) a constituição pretérita de consórcio com outras empresas licitantes não poderia ser tida como indício de conluio (peça 271, p. 18-19); e

a.12) não haveria nos autos indicação de favorecimento recíproco entre a empresa Ceará Mendes e a empresa Franco Araújo, sendo que a empresa Metro foi absolvida das acusações de conluio (peça 271, p. 19);

b) Roble Serviços Ltda.:

b.1) teria havido ofensa ao princípio da isonomia de tratamento para com a Roble se comparado ao tratamento conferido às empresas Patrol, Aço 50 e Metro (peça 272, p. 2-4);

b.2) o único aspecto apontado exclusivamente contra a Roble (formatação de arquivo de proposta de preço idêntica a de outros licitantes) não seria suficiente para ensejar a declaração de inidoneidade para participar de licitação (peça 272, p. 3);

b.3) não haveria elementos mínimos que permitam concluir pela participação em conluio para fraudar licitações (peça 272, p. 5 e 7);

b.4) quanto ao indício ‘apresentação de propostas de preços (planilha de Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Engelux e Elite Engenharia Ltda.’, informa que não competiu em nenhum lote com a Elite Engenharia e o único lote que concorreu com a Engelux (lote V da CP 120019) - sua proposta teria ficado em 4º lugar (peça 272, p. 5-6);

b.5) sobre a metodologia de formação de preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão-de-obra e sobre os preços unitários dos insumos; tem-se o Decreto Estadual 9.534/2005 a obrigar tal metodologia, sendo tal prática usual no Estado da Bahia (peça 272, p. 6);

b.6) o prestador de serviço que elabora a proposta comercial não teria acesso ao multiplicador ‘kapa’ usado em cada certame licitatório, o que afastaria a possibilidade de vazamento do preço além de assegurar competitividade (peça 272, p. 6-7);

b.7) não teria, em nenhuma licitação, apresentado valores iguais de proposta referente a outro concorrente (peça 272, p. 7);

b.8) a participação em apenas um lote em cada uma das licitações não significaria conluio, mas exclusivamente pelo motivo de não possuir qualificação técnica para adjudicar mais de um lote (peça 272, p. 7);

b.9) não teria apresentado documentação nem proposta para lotes diferentes, observando seu limite de qualificação técnica para executar o serviço (peça 272, p. 7);

b.10) o fato de ter sido vencedora de um lote da CP 120018 após ter ingressado com recurso demonstraria não ter ocorrido conluio (peça 272, p. 8);

b.11) a existência de relacionamento com os sócios das empresas Emajo Empreendimentos Ltda. e da 3M Serviços Ltda. não seria, por si só, fato suficiente para que se aponte ocorrência de conluio (peça 272, p. 8-9);

b.12) não se sustentaria a conclusão de que a Emajo Empreendimentos Ltda. teria deixado de exercer o direito de preferência da Lei Complementar 123/2006, no âmbito da disputa do lote I da CP 120018, para beneficiar a Roble Serviços Ltda. (peça 272, p. 9); e

b.13) não faria sentido a Emajo Empreendimentos Ltda. cobrir a proposta da a Roble Serviços Ltda., em relação ao lote I da CP 120018 (R\$ 59.932,23), quando poderia cobrir as propostas dos lotes IV e V por preços menores (peça 272, p. 9);

c) 2MS Engenharia (antiga Engelux):

c.1) não haveria qualquer padrão no resultado das licitações objeto de auditoria, não tendo havido igualdade entre as licitantes na partilha dos lotes (peça 273, p. 9-10);

c.2) não existiria motivo a justificar a não colaboração das empresas DAG e Leão no

suposto conluio, tampouco do motivo de essas não vencerem os certames licitatórios (peça 273, p. 10-11);

c.3) haveria um elevado número de empresas potencialmente interessadas e capacitadas para participar das licitações, não tendo como as onze empresas habilitadas manipular tal universo de possíveis concorrentes (peça 273, p. 11-13);

c.4) os orçamentos de referência da Cerb estariam totalmente defasados, variando de 5% a 10% os percentuais de redução no que tange aos valores vigentes quando do lançamento dos certames - não havendo margem para concessão de desconto superior ao havido nas licitações, o que descaracterizaria a suposta fraude licitatória (peça 273, p. 13-15);

c.5) a similaridade da formatação das propostas da 2MS Engenharia, Elite Engenharia e Roble Serviços seria em função de essas terem terceirizado a contratação de profissional orçamentista responsável pela elaboração das planilhas de composição de preços, não tendo ocasionado prejuízo no conteúdo de suas propostas e troca de informações entre tais empresas (peça 273, p. 17-18, 20 e 22);

c.6) o trabalho executado pelo orçamentista terceirizado (detalhar a composição dos vários custos que abrangem os itens do orçamento de referência do certame licitatório, usando a Tabela Sinapi) não interferiria no conteúdo das propostas, haja vista que não englobaria qualquer exame subjetivo de custo do serviço, coeficientes de produtividade de equipamentos, mão-de-obra, insumos, etc. (peça 273, p. 18-20, 22);

c.7) haveria precedente do TCU no sentido de que não haveria irregularidade ou prova de fraude em duas empresas concorrentes compartilharem informações entre si (TC 010.468/2008-8) - peça 273, p. 20-22;

c.8) o relatório de auditoria não teria apresentado prova ou indício a embasar a suposta participação meramente formal da 2MS Engenharia no lote V da CP 120019 (peça 273, p. 22-23);

c.9) haveria somente um indício de suposto conluio envolvendo a 2MS Engenharia (apresentação de proposta de preço contendo formatação similar às propostas da Elite Engenharia e Roble Serviços) - peça 273, p. 24-25 e 28;

c.10) não existiria um só fato ou circunstância a vincular, a um só tempo, as onze empresas acusadas de conluio, havendo indícios envolvendo outras empresas entre si que não a 2MS Engenharia (peça 273, p. 26 e 28);

c.11) os indícios apurados contra as empresas Patrol, Aço 50 e Metro seriam os mesmos dos verificados em relação às demais empresas acusadas (peça 273, p. 29);

c.12) não seria plausível admitir a existência de conluio para divisão de lotes quando houve duas empresas que não venceram lotes (DAG e Leão) e três que venceram e não foram sancionadas por esta Corte de Contas (Patrol, Aço 50 e Metro) - sendo que estas três teriam ofertado preços semelhantes àqueles das demais participantes (peça 273, p. 30); e

c.13) os quatro lotes conquistados pelas empresas Patrol, Aço 50 e Metro (em disputa com empresas acusadas) seriam prova da inexistência de conluio entre as demais oito empresas sancionadas pelo TCU (peça 273, p. 31);

d) Elite Engenharia:

d.1) a similaridade das propostas da Elite Engenharia, Engelux e Roble (que seria o único indício contra a Elite Engenharia) teria sido devido ao fato de essas terem contratado o mesmo profissional terceirizado para elaboração das planilhas de composição de preços (peça 302, p. 6-7 e 13);

d.2) na acusação, haveria indícios envolvendo outras empresas entre si que não a Elite Engenharia, sendo que a similaridade das propostas da Elite Engenharia, Engelux e Roble (que seria o único indício contra a Elite Engenharia) seria o único indício do suposto conluio (peça 302, p. 7 e 15);

d.3) um só indício seria insuficiente para aplicação da sanção de inidoneidade a uma empresa, havendo precedente do TCU nesse sentido (Acórdão 809/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro-

Substituto ANDRÉ DE CARVALHO) - peça 302, p. 7-8;

d.4) não haveria, no relatório de auditoria, provas de que os orçamentos da Cerb seriam condizentes com os preços de mercado à época e de que em outros certames realizados à época, pela Cerb, teriam sido atingidos descontos superiores aos praticados nas licitações objeto desta representação (peça 302, p. 9-10);

d.5) os orçamentos da Tabela Sinapi seriam excessivamente 'enxutos', não permitindo oferta de descontos grandes; sendo esse o motivo pelo qual as empresas ora investigadas não teriam dado descontos mais elevados (peça 302, p. 9);

d.6) o simples fato de terem sido apresentados descontos lineares não seria indício de irregularidade, haja vista não haver dispositivo legal e/ou regra nos editais de licitação que obste tal prática (peça 302, p. 10-11);

d.7) não pesaria contra a Elite Engenharia prática de dano ao erário, sobrepreço ou má prestação de serviço, fato que contribuiria para a elisão da tese de conluio (peça 302, p. 11-12);

d.8) a contratação de profissional terceirizado para elaboração das planilhas de composição de preços não traria qualquer prejuízo à independência das propostas, uma vez que o trabalho desenvolvido por esse prescindiria de informação técnica personalíssima da empresa (peça 302, p. 13-14);

d.9) o exame da viabilidade de preços e da aplicação de desconto seria da empresa e não do profissional terceirizado para elaboração das planilhas de composição de preços (peça 302, p. 14);

d.10) as situações das empresas Patrol, Aço 50 e Metro seriam bastante similares ao caso da Elite Engenharia (peça 302, p. 15);

d.11) a constatação de que as empresas Patrol, Aço 50 e Metro não participaram de conluio conduz à conclusão de que tal irregularidade sequer ocorreu, porquanto sem a combinação de todas as empresas não haveria como induzir a partição de lotes entre elas (peça 302, p. 15);

d.12) os descontos oferecidos pelas empresas Patrol, Aço 50 e Metro, próximos aos das empresas sancionadas, fulminariam a tese dos reduzidos descontos (peça 302, p. 15); e

d.13) a isenção de penalidade das empresas Patrol, Aço 50 e Metro (não participação de suposto conluio) corroborariam com o entendimento de que os descontos ofertados estariam consonantes com os preços de mercado, pois essas participaram das licitações e saíram vencedoras mesmo com a concessão de reduzidos descontos (peça 302, p. 16);

e) Emajo Empreendimentos Ltda.:

e.1) os indícios de fraude a ela imputados não seriam suficientes para ensejar a sanção aplicada (peça 323, p. 8);

e.2) a acusação da existência de conluio teria se baseado em presunções (conjecturas, ilações e suposições), não havendo prova quanto à sua culpabilidade (peça 323, p. 8-9);

e.3) a utilização das faculdades conferidas pela Lei Complementar 126/2006 não seria uma obrigação da empresa e sim uma opção, sendo que a não utilização de tais prerrogativas teriam sido ato legítimo e prudente de gestão (sabendo de suas limitações quanto aos recursos humanos, administrativos, materiais e financeiros), e não de conluio - peça 323, p. 9-15;

e.4) empresas do mesmo grupo econômico, de propriedade de parentes entre si, que tenham sócios em comum, poderiam disputar o mesmo certame licitatório, não havendo irregularidade nesses casos - nesse sentido tem-se precedente STJ 51.540-8-RS, rel. Ministro Demócrito Reinaldo, precedentes do TCU Acórdão 297/2009-Plenário, rel. Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA; Decisão 603/1997, rel. Ministro HUMBERTO SOUTO (peça 323, p. 16-24, 31-55);

e.5) o fato de o arquivo eletrônico Excel da proposta de preços da Emajo ter a mesma autora do arquivo da proposta da empresa Global San (Iana)-Lote III, Concorrência 130006 seria mero erro do operador do computador, sendo que haveria ocasionalmente situações em que funcionários da Global San utilizavam os computadores da Emajo (peça 323, p. 24-28);



e.6) referente ao Lote II da CP 130002, a similitude da proposta da Emajo à da empresa Global San seria em virtude da informática (programas próprios para cálculos de orçamentos de engenharia), a própria dinâmica do mercado (pesquisas mercadológicas das empresas) e o próprio orçamento nos editais da Cerb (peça 323, p. 28-31);

e.7) em orçamentos de engenharia, a utilização do fator 'K' seria habitual no Estado da Bahia, além de tal metodologia não ser vedada pelo edital (peça 323, p. 31);

e.8) o simples fato de empresas com sócios em comum participarem da licitação não permitiria supor atuação fraudulenta (peça 323, p. 49); e

e.9) careceria de fundamentação plausível a exclusão do apontamento de conluio para algumas empresas, ignorando-se o princípio da isonomia – no sentido de que todas as empresas estariam envolvidas no suposto conluio (peça 323, p. 57 e 59).

Análise:

6.2. Inicialmente, cumpre esclarecer que a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto (Acórdãos 333/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 1433/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro VALMIR CAMPELO; 2126/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES; 1829/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO; 1005/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER; 823/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS; e 2531/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO.

6.3. No que concerne à **Construtora Ceará Mendes Ltda.**, cabe, preambularmente, mencionar que essa foi objeto de oitiva acerca de fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

a) apresentação de propostas de preços formal, caracterizadas pela repetição dos preços unitários orçados pela Cerb nos lotes I, II, III, IV e V da Concorrência 120018;

b) desistência de propostas nos lotes I, II, III e V da Concorrência 120019 após a fase de entrega dos envelopes; e

c) vínculos anteriores com as empresas Metro Engenharia e Franco Araújo (formação de consórcios).

6.3.1. Quanto ao argumento de que teria sido usada a metodologia do fator kapa por se tratar não somente de prática reiterada em licitações de obras e serviços de engenharia, mas imposição normativa do Decreto Estadual 9.534/2005 - de modo que não poderia ser indício de irregularidade; tem-se que, no caso da Ceará Mendes, o uso do fator kapa não consta como indício de conluio, de modo que sua discussão é irrelevante neste caso. De qualquer forma, a alegação é improcedente, porquanto a norma estadual não se aplicava ao Convênio 769228/2012 MI, mas sim as regras do edital e as normas de fulcro federal. Cabe registrar que não se questionou a legalidade do uso do fator kapa, mas sim a coincidência de uso da metodologia por parte das empresas Elite Engenharia, Roble Serviços e 2MS Engenharia - situação apontada como indício de conluio.

6.3.2. No que se refere à alegação de que não teria participado da CP 130002 por limitação operacional, sendo que na CP 130006 teria optado por apresentar proposta de preço somente para o Lote II - por estar executando duas outras obras em localidade próxima; vê-se, de plano, que essa não merece ser discutida, porquanto alheia aos indícios acusatórios listados no item 6.3 supra. De todo modo, as decisões da empresa não possuem o condão de elidir os indícios de conluio por divisão de lotes por licitante e o reduzido desconto ofertado.

6.3.3. Em relação à arguição acerca da retirada de propostas da CP 120019, no sentido de que a Ceará Mendes nunca teria afirmado não possuir interesse nos lotes I, II e III, mas

que haveria maior interesse estratégico nos lotes IV e V - sendo escolhido o lote IV, para redução de custos com logística e minimização de exposição a risco; vê-se que essa deve ser acatada. De fato, revela-se plausível que a empresa tenha decidido pela retirada das propostas por questões logísticas e estratégicas. Ademais, a empresa precaveu-se de possível inabilitação por motivo de indicação de componentes da equipe técnica para mais de um lote. Afasta-se, pois, o indício de conluio 'desistência de propostas nos lotes I, II, III e V da Concorrência 120019 após a fase de entrega dos envelopes'.

6.3.4. Quanto à argumentação de que seria absurdo exigir que uma empresa de médio porte não possuidora de corpo jurídico interno tivesse pleno conhecimento das súmulas e precedentes do TCU - de modo que sua inação não poderia ser interpretada como indício de conluio; vê-se que tal argumento é irrelevante, porquanto não se presta a esclarecer os indícios de conluio apontados pela fiscalização do TCU. Ademais, a ocorrência de conluio não pressupõe o conhecimento da empresa acerca de súmulas e precedentes do TCU.

6.3.5. No que tange ao argumento de que a constituição pretérita de consórcio com outras empresas licitantes não poderia ser tida como indício de conluio; vê-se que esse não merece prosperar. Embora se reconheça que a mera constituição de consórcio não seja, por si só, indício suficiente para caracterizar conluio; deve-se ressaltar que pesa contra a empresa outro indício de conluio 'apresentação de propostas de preços formal, caracterizadas pela repetição dos preços unitários orçados pela Cerb nos lotes I, II, III, IV e V da Concorrência 120018'.

6.3.6. Em relação ao alegado de que a apresentação de descontos maiores estaria inviabilizada pelas situações a seguir: (i) a Cerb deteria vasta tradição em lançar licitações com preços inexequíveis ou perto da inexequibilidade, (ii) a apresentação de preços e/ou descontos lineares seria uma prática institucionalizada por Decreto Estadual, (iii) haveria incompletudes editalícias quanto aos locais de realização das obras, (iv) haveria defasagem de preços entre a planilha licitada e os preços de mercado na data de apresentação da proposta; tem-se que o alegado deve ser rejeitado.

6.3.7. Refuta-se, de plano, a situação colocada de que a Cerb deteria vasta tradição em lançar licitações com preços inexequíveis ou perto da inexequibilidade. Ora, não há nos autos elementos que possam comprovar tal comportamento institucional.

6.3.8. Rejeita-se, ainda, a situação de que a apresentação de preços e/ou descontos lineares seria uma prática institucionalizada por Decreto Estadual. Ora, como dito alhures (item 6.3.1), a norma estadual não se aplicava ao Convênio 769228/2012 MI, mas sim as regras do edital e as normas de fulcro federal. Cabe registrar que não se questionou a legalidade do uso do Fator Kapa, mas sim a coincidência de uso da metodologia por parte das empresas Elite Engenharia, Roble Serviços e 2MS Engenharia - situação apontada como indício de conluio.

6.3.9. Rechaça-se, também, a alegação de que haveria incompletudes editalícias quanto aos locais de realização das obras. Ora, se essas existiam, caberia à empresa licitante ora recorrente não se resignar à época dos certames, fato não observado nos presentes autos.

6.3.10. Não merece acolhimento a alegação de que haveria defasagem de preços entre a planilha licitada e os preços de mercado na data de apresentação da proposta. Efetivamente, embora a empresa ora recorrente tenha trazido aos autos prova demonstrando que o orçamento da Cerb junto ao Ministério da Integração referente ao Convênio 769228/2012 tinha data de referência janeiro de 2012 (peça 271, p. 22-23), verifica-se, compulsando os autos, que as planilhas orçamentárias das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006 encontram-se datadas da seguinte forma, respectivamente: CP 120018 - agosto de 2012 (peças 9, p. 42-58; 10, p. 1, 7-23 e 29-47), CP 120019 - agosto de 2012 (peça 45, p. 1-3), fevereiro de 2013 (peças 63, p. 38-42; 64, p. 1-5, 8-17, 20-23; 65, p. 1-6, 9-11; e 66, p. 1-7), fevereiro de 2013 (peças 82, p. 18-27, 30-38; e 83, p. 1 e 4-25).

6.3.11. Como se vê, há uma aparente contradição entre o documento à peça 271, p. 22 e as planilhas orçamentárias das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006. Pondera-se, dessa forma, que, em verdade, o documento à peça 271, p. 22, fez referência apenas ao

convênio, não englobando, especificamente, cada uma das licitações nele ocorridas, o que torna tal documento insuficiente para descaracterizar as datas das planilhas orçamentárias das multicitadas concorrências públicas - de modo que não resta demonstrada a suposta defasagem de preços das planilhas orçamentárias da Cerb.

6.3.12. Quanto aos argumentos de que as contratadas estariam obrigadas a executar os serviços de escavação/reaterro de forma manual e de que desconheceria, no momento da licitação, o local de realização das obras, de modo que descaberia a apresentação de proposta de preços prevendo o uso de retroescavadeira; tem-se que esses são procedentes. De fato, embora apresente custo menor, o uso de retroescavadeira não foi previsto no edital.

6.3.13. No tocante à alegação de que não haveria nos autos indicação de favorecimento recíproco entre a empresa Ceará Mendes e a empresa Franco Araújo, sendo que a empresa Metro foi absolvida das acusações de conluio; vê-se que essa não merece prosperar. Embora não haja prova nos autos, há indícios nesse sentido. A inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal pode ser declarada quando constatada fraude à licitação, assim configurada pela ocorrência ou existência de fortes indícios de conluio entre os participantes do processo, independentemente de a empresa licitante ter colhido algum benefício, bastando que tenha concorrido para a fraude ou dela participado (Acórdão 1618/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER). Nesse sentido, tem-se o Acórdão 1737/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro VALMIR CAMPELO.

6.3.14. Diante do analisado, verifica-se a permanência dos indícios 'apresentação de propostas de preços formal, caracterizadas pela repetição dos preços unitários orçados pela Cerb nos lotes I, II, III, IV e V da Concorrência 120018' e 'vínculos anteriores com as empresas Metro Engenharia e Franco Araújo (formação de consórcios)'. Ocorre que tal situação é bastante semelhante à observada em relação à Metro Engenharia (excluída do rol de empresas apenadas). Assim sendo, propõe-se, em atenção ao princípio da isonomia, **excluir** a empresa Ceará Mendes do rol de empresas apenadas.

6.4. No tocante à empresa **Roble Serviços Ltda.**, cumpre, inicialmente, mencionar que essa foi objeto de oitiva acerca de fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

a) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Englux e Elite Engenharia Ltda., repetindo-se, inclusive, a metodologia de formação dos preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão de obra e sobre os preços unitários dos insumos, tendo por base composição de custos idênticas às das referidas empreiteiras – lote I da Concorrência 120018; lote V da Concorrência 120019 e lote IV da Concorrência 130002;

b) possível participação formal no lote V da Concorrência 120019, caracterizada pela divisão dos lotes, na forma exposta anteriormente; e

c) vínculo do sócio majoritário com o sócio administrador da Emajo Empreendimentos na pessoa jurídica 3M Serviços Ltda. EPP, tendo ambas concorrido diretamente (lote I da Concorrência 120018 e lote V da Concorrência 120019).

6.4.1. Em relação ao argumento de que o único aspecto apontado exclusivamente contra a Roble (formatação de arquivo de proposta de preço idêntica à de outros licitantes) não seria suficiente para ensejar a declaração de inidoneidade para participar de licitação; tem-se que esse não procede. Efetivamente, pesam contra a empresa três indícios de conluio.

6.4.2. Quanto à arguição de que teria havido ofensa ao princípio da isonomia de tratamento para com a Roble se comparado ao tratamento conferido às empresas Patrol, Aço 50 e Metro; vê-se que essa não deve ser acolhida. Senão, veja-se. As referidas empresas possuem indícios insuficientes a

caracterizar conluio:

a) Metro: apresentação de propostas de preços formais e vínculo anterior com a Ceará Mendes - formação de consórcio; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas. Deve-se ressaltar que a formação de consórcio, por si só, é insuficiente para ensejar a ocorrência de conluio;

b) Aço 50: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas; e

c) Patrol: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas.

6.4.3. As situações dessas três empresas são diversas daquela observada para a empresa Roble Serviços. In casu, além da mera apresentação de propostas, existem dois outros indícios a caracterizar o conluio (apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Engelux e Elite Engenharia Ltda.; e sócios comuns entre as empresas licitantes.

6.4.4. No que se refere ao argumento de que sobre a metodologia de formação de preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão-de-obra e sobre os preços unitários dos insumos; tem-se o Decreto Estadual 9.534/2005 a obrigar tal metodologia, sendo tal prática usual no Estado da Bahia - vê-se que esse não prospera. Ora, a norma estadual não se aplicava ao Convênio 769228/2012 MI, mas sim as regras do edital e as normas de fulcro federal. Cabe registrar que não se questionou a legalidade do uso do Fator Kapa, mas sim a coincidência de uso da metodologia por parte das empresas Elite Engenharia, Roble Serviços e 2MS Engenharia - situação apontada como indício de conluio.

6.4.5. Em relação ao alegado que, quanto ao indício 'apresentação de propostas de preços (planilha de Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Engelux e Elite Engenharia Ltda.', de que não teria competido em nenhum lote com a Elite Engenharia e o único lote que concorreu com a Engelux (lote V da CP 120019) - sua proposta teria ficado em 4º lugar; observa-se que essa alegação não deve ser acatada. Com efeito, a empresa Roble Serviços concorreu com a Elite e com a Engelux no Lote V da CP 120019. Demais disso, a Elite concorreu junto com a Engelux no Lote II da CP 120018 e no Lote III da CP 130002. De qualquer forma, a empresa não apresentou argumentos/documentos que afastem o indício de conluio relativo à apresentação de proposta de preços com formatação idêntica entre três empresas.

6.4.6. Quanto à arguição de que o prestador de serviço que elabora a proposta comercial não teria acesso ao multiplicador 'kapa' usado em cada certame licitatório, o que afastaria a possibilidade de vazamento do preço além de assegurar competitividade; tem-se que essa não prospera, porquanto a empresa não trouxe aos autos documento(s) que prove(m) tal afirmação.

6.4.7. No que tange à argumentação de que não teria, em nenhuma licitação, apresentado valores iguais de proposta referente a outro concorrente; vê-se que essa é irrelevante, porquanto alheia aos indícios apontados à empresa Roble Serviços. Ademais, tal situação não elide a participação da empresa no conluio.

6.4.8. Em relação à alegação de que a participação em apenas um lote em cada uma das licitações não significaria conluio, mas exclusivamente pelo motivo de não possuir qualificação técnica para adjudicar mais de um lote; vê-se que essa não merece acolhimento. Com efeito, embora a empresa tenha se precavido de possível inabilitação por motivo de ausência de qualificação técnica em mais de um lote, tal situação não elimina o indício 'possível participação formal no lote V da Concorrência 120019, caracterizada pela divisão dos lotes, na forma exposta anteriormente'. Com efeito, se a empresa possuía limitação na sua qualificação técnica para adjudicar mais de um lote, não haveria motivo para ela ter participado em dois lotes nas CP 120018 (Lote I) e 120019 (Lote V).

6.4.9. Quanto à arguição acerca de que o fato de ter sido vencedora de um lote da CP

120018 após ter ingressado com recurso demonstraria não ter ocorrido conluio; entende-se que essa não merece acatamento, porquanto o ingresso de recurso não implica, necessariamente, na ausência de possibilidade de conluio com repartição de lotes entre licitantes (inexiste relação de causa e efeito).

6.4.10. Em relação à alegação acerca de que a existência de relacionamento com os sócios das empresas Emajo Empreendimentos Ltda. e da 3M Serviços Ltda. não seria, por si só, fato suficiente para que se aponte ocorrência de conluio; tem-se que essa não deve prosperar, porquanto esse indício não foi o único imputado à empresa apelante, mas um de três.

6.4.11. A propósito, cabe ressaltar que a existência de sócios comuns em empresas participantes de licitação não constitui, por si só, ilegalidade. Contudo, esse cenário acarreta ao condutor dos certames o dever de diligenciar para evitar fraudes (Acórdão 662/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro VAMIR CAMPELO).

6.4.12. A presença de sócios comuns entre todas as licitantes compromete a competitividade do certame, porquanto não estimula a real disputa entre as participantes tampouco assegura o sigilo das propostas ofertadas. Nesses casos, observa-se a prevalência do interesse do grupo societário como um todo em detrimento dos interesses isolados de cada participante, afastando a efetiva disputa entre as empresas (Acórdão 2502/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER).

6.4.13. A vedação de participação em licitações sob a modalidade concorrência de empresas com sócios comuns é ilícita, apesar de poder constituir indício que, somado a outros, conforme o caso concreto, configure fraude ao certame (Acórdão 2341/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES).

6.4.14. No que concerne ao argumento de que não se sustentaria a conclusão de que a Emajo Empreendimentos Ltda. teria deixado de exercer o direito de preferência da Lei Complementar 123/2006, no âmbito da disputa do lote I da CP 120018, para beneficiar a Roble Serviços Ltda. (peça 272, p. 9), vê-se que esse não deve ser acolhido. Com efeito, o fato de a Emajo ter deixado de exercer seu direito, apesar de não ser ilícito, não significa que não possa ser um indício de conluio para repartição de lotes entre empresas licitantes.

6.4.15. Quanto à alegação de que não faria sentido à Emajo Empreendimentos Ltda. cobrir a proposta da a Roble Serviços Ltda., em relação ao lote I da CP 120018 (R\$ 59.932,23), quando poderia cobrir as propostas dos lotes IV e V por preços menores; vê-se que essa não merece prosperar. Com efeito, embora a Emajo Empreendimentos pudesse sofrer prejuízo financeiro acaso optasse pelo lote I, tal situação não elimina a questão do conluio por divisão de lotes (CP 120018 e 120019 - um vencedor diferente por lote). Nesse ponto, cabe ressaltar que a Emajo optou por não cobrir as propostas dos lotes I, IV e V da CP 120018, tendo adjudicado o Lote III da CP 120019.

6.4.16. Assim sendo, permanecem os indícios de conluio apontados à empresa Roble Serviços.

6.5. Relativamente à 2MS Engenharia Ltda. (antiga Engelix Engenharia Ltda.), cumpre, primeiramente, mencionar que essa foi objeto de oitiva acerca de fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

a) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Roble Serviços e Elite Engenharia Ltda., repetindo-se, inclusive, a metodologia de formação dos preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão de obra e sobre os preços unitários dos insumos, tendo por base composição de custos idênticas às das referidas empreiteiras – lote II da Concorrência 120018; lote V da Concorrência 120019 e lote III da Concorrência 130002;

b) apresentação de proposta de preços no lote V da Concorrência 120019 com valor

idêntico ao fornecido pela Elite Engenharia no lote II da Concorrência 120018 (R\$ 3.247.860,84); e c) possível participação formal no lote V da Concorrência 120019.

6.5.1. Em relação ao argumento de que não haveria qualquer padrão no resultado das licitações objeto de auditoria, não tendo havido igualdade entre as licitantes na partilha dos lotes; vê-se que esse não merece prosperar. Efetivamente, o que se observou, a partir dos indícios de conluio, foi a divisão de lotes entre as empresas licitantes. Tal divisão não significa, necessariamente, igualdade na distribuição dos lotes. O padrão observado foi que, na maioria das vezes (sete das dez vencedoras de um lote em 2012, venceram um lote em 2013), as mesmas empresas vencerem nas Concorrências de 2012 e 2013, conforme se verifica na tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Resultado das licitações por lote de serviços

Concorrência	Lote	Vencedora
120018	I	Roble Serviços Ltda.
	II	Engelux Engenharia Ltda.
	III	Patrol Construções
	IV	Construtora Franco Araujo Ltda. - EPP
	V	Emprege Construtora Ltda.
120019	I	Metro Engenharia e Consultoria Ltda.
	II	Aço 50 Engenharia e Consultoria
	III	Emajo Empreendimentos Ltda.
	IV	Construtora Ceará Mendes Ltda.
	V	Elite Engenharia Ltda. EPP
130002	I	Construtora Franco Araújo Ltda. - EPP
	II	Global San Empreendimentos Ltda.
	III	Engelux Engenharia Ltda.
	IV	Roble Serviços Ltda.
130006	I	Elite Engenharia Ltda. EPP
	II	Construtora Ceará Mendes Ltda.
	III	Emajo Empreendimentos Ltda.
	IV	Patrol Construções Ltda.

6.5.2. No que tange à alegação de que não existiria motivo a justificar a não colaboração das empresas DAG e Leão no suposto conluio, tampouco do motivo de essas não vencerem os certames licitatórios; entende-se que essa não deve ser acatada. Ora, a participação das empresas DAG e Leão nos certames licitatórios, por si só (desacompanhado de outros indícios), não indicam que essas participaram do conluio - caso diferente do ocorrido com a 2MS Engenharia (antiga Engelux).

6.5.3. Quanto à arguição de que haveria um elevado número de empresas potencialmente interessadas e capacitadas para participar das licitações, não tendo como as onze empresas habilitadas manipularem tal universo de possíveis concorrentes; tem-se que essa não deve ser acolhida. Ora, o conluio é realizado em relação às empresas participantes da licitação (fase de habilitação) e não na fase de retirada de editais (possíveis interessados nos certames).

6.5.4. Em relação à argumentação de que os orçamentos de referência da Cerb estariam totalmente defasados, variando de 5% a 10% os percentuais de redução no que tange aos valores vigentes quando do lançamento dos certames - não havendo margem para concessão de desconto superior ao havido nas licitações, o que descaracterizaria a suposta fraude licitatória; vê-se que essa não procede.

6.5.5. Com efeito, não consta dos autos documentos que provem que a empresa tenha questionado os orçamentos de referência da Cerb à época das licitações. Ora, a empresa, ao não questionar tal defasagem de preços demonstrou tacitamente estar de acordo com as planilhas orçamentárias da Cerb para as licitações. Salienta-se que a Administração Pública deve observar, em suas licitações de obras e serviços de engenharia, os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses

sistemas (Acórdão 2056/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES).

6.5.6. Quanto ao laudo técnico trazido aos autos pelo apelante (peça 167, p. 41-43), datado de 26/10/2016, que considera a existência de defasagem nos preços do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) em relação às CP 120018 (5%), 120019 (5%) e 130002 (10%), deve-se ressaltar que o Sinapi não considera adequadamente os ganhos de escala, ignorando as possibilidades de significativas reduções nos custos de fornecimento de materiais e equipamentos adquiridos em grandes quantidades, oriundas de negociações diretas com fabricantes ou grandes revendedores (conforme Acórdãos 2984/2013-TCU-Plenário e 1011/2015-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO). Tais ganhos de escala deveriam ter sido considerados no laudo técnico para que se obtivesse uma visão mais realista dos descontos que poderiam ser concedidos pela licitante. Nesse ponto, causa estranheza a disparidade entre os percentuais de defasagem mencionados no laudo técnico e aqueles constantes no parecer trazido pela Ceará Mendes à peça 271, p. 25-26. De fato, o aludido parecer, considerando a data-base do orçamento como janeiro de 2012, apresenta defasagem de 5,64% (proposta em outubro de 2012) e 8,83% (proposta em abril de 2013), enquanto o laudo técnico considerou as planilhas de referência da Cerb em comparação com outubro de 2012 (CP 120018 e 120019) e abril de 2013 (CP 130002).

6.5.7. No que diz respeito às argumentações de que a similaridade da formatação das propostas da 2MS Engenharia, Elite Engenharia e Roble Serviços seria em função de essas terem terceirizado a contratação de profissional orçamentista responsável pela elaboração das planilhas de composição de preços, não tendo ocasionado prejuízo no conteúdo de suas propostas e troca de informações entre tais empresas; e de que o trabalho executado pelo orçamentista terceirizado (detalhar a composição dos vários custos que abrangem os itens do orçamento de referência do certame licitatório, usando a Tabela Sinapi) não interferiria no conteúdo das propostas, haja vista que não englobaria qualquer exame subjetivo de custo do serviço, coeficientes de produtividade de equipamentos, mão-de-obra, insumos, etc.; entende-se que esses não merecem prosperar.

6.5.8. Efetivamente, em que pese a declaração à peça 167, p. 60, a empresa recorrente não trouxe aos autos documentos que provem que esse profissional tenha sido o mesmo entre as empresas 2MS Engenharia, Elite Engenharia e Roble Serviços. Demais disso, a apelante não trouxe aos autos documentos que demonstrem que o trabalho desenvolvido pelo prestador de serviço não tenha ocasionado prejuízo no conteúdo das propostas das três empresas e a troca de informações entre elas.

6.5.9. Nesse contexto, obtempera-se a existência de informações técnicas personalíssimas de cada empresa a serem repassadas ao orçamentista contratado para a elaboração das planilhas de composição de preços, a exemplo de dados como coeficientes de produtividade de seus equipamentos, mão de obra utilizada, insumos, dentre muitos outros, dados estes que garantirão a independência das propostas, caso contrário, há mera apresentação formal ou fictícia de propostas técnicas. O fato de o orçamentista terceirizado não realizar qualquer exame subjetivo de custo do serviço, coeficientes de produtividade de equipamentos, mão-de-obra, insumos não significa que esse não possua acesso a tais informações da empresa contratante.

6.5.10. Em relação ao argumento de que haveria precedente do TCU no sentido de que não haveria irregularidade ou prova de fraude em duas empresas concorrentes compartilharem informações entre si (TC 010.468/2008-8); deve-se ressaltar que o próprio voto trazido pelo apelante (peça 273, p. 21) aponta duas ressalvas (conluio ou intuito de fraude) a ocasionar a proibição de conhecimento das propostas entre os licitantes, exatamente o verificado no caso em apreço.

6.5.11. Quanto às alegações de que o relatório de auditoria não teria apresentado prova ou indício a embasar a suposta participação meramente formal da 2MS Engenharia no lote V da CP 120019, e de que haveria somente um indício de suposto conluio envolvendo a 2MS Engenharia (apresentação de proposta de preço contendo formatação similar às propostas da Elite Engenharia e Roble Serviços); tem-se que essas devem ser refutadas. Ora, o relatório de auditoria (peça 6) aponta a existência de três indícios de conluio atribuídos a 2MS Engenharia (antiga Engelux), sendo que as

evidências são fartas e estão colacionadas nos autos às peças 7-37, 39, 40, 45-46, 48-66, 69-83, 86-105.

6.5.12. No tocante à arguição de que não existiria um só fato ou circunstância a vincular, a um só tempo, as onze empresas acusadas de conluio, havendo indícios envolvendo outras empresas entre si que não a 2MS Engenharia; tem-se que essa não deve ser acolhida. Ora, para se caracterizar conluio por meio de indícios, não há necessidade que esses se refiram a todas as onze empresas ao mesmo tempo. Em outras palavras, os indícios podem envolver um grupo menor de empresas dentro do total delas. À 2MS Engenharia, por exemplo, são atribuídos indícios que envolvem outras duas empresas (Roble Serviços e Elite Engenharia). O comportamento comum das empresas acusadas de conluio, in casu, são os baixos percentuais de desconto em relação ao orçamento da Cerb e a divisão de lotes nas Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006.

6.5.13. Em relação ao argumento de que os indícios apurados contra as empresas Patrol, Aço 50 e Metro seriam os mesmos dos verificados em relação às demais empresas acusadas; tem-se que esse não deve ser aceito. Senão, veja-se. As referidas empresas possuem indícios insuficientes a caracterizar conluio:

a) Metro: apresentação de propostas de preços formais e vínculo anterior com a Ceará Mendes - formação de consórcio; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas. Deve-se ressaltar que a formação de consórcio, por si só, é insuficiente para ensejar a ocorrência de conluio;

b) Aço 50: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas; e

c) Patrol: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas.

6.5.14. As situações dessas três empresas são diversas daquela observada para a empresa 2MS Engenharia. Nesse caso, deve-se dar tratamento distinto, pois foram averiguados três indícios que conjuntamente são suficientes para caracterizar a atuação efetiva no conluio. In casu, além da participação formal no lote V da Concorrência 120019, existem dois outros indícios graves a caracterizar o conluio (apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Englux e Elite Engenharia Ltda., e apresentação de proposta de preços no lote V da Concorrência 120019 com valor idêntico ao fornecido pela Elite Engenharia no lote II da Concorrência 120018 (R\$ 3.247.860,84).

6.5.15. Quanto às alegações de que não seria plausível admitir a existência de conluio para divisão de lotes quando houve duas empresas que não venceram lotes (DAG e Leão) e três que venceram e não foram sancionadas por esta Corte de Contas (Patrol, Aço 50 e Metro) - sendo que estas três teriam ofertado preços semelhantes àqueles das demais participantes; e que os quatro lotes conquistados pelas empresas Patrol, Aço 50 e Metro (em disputa com empresas acusadas) seriam prova da inexistência de conluio entre as demais oito empresas sancionadas pelo TCU; vê-se que essas não devem prosperar.

6.5.16. Efetivamente, como dito alhures (item 6.5.2), a participação das empresas DAG e Leão nos certames licitatórios, por si só (desacompanhado de outros indícios), não indicam que essas participaram do conluio - caso diferente do ocorrido com a 2MS Engenharia (antiga Englux). Já o caso da Patrol, Aço 50 e Metro; tem-se que os indícios a ela atribuídos são insuficientes para imputar a elas a sanção de declaração de inidoneidade. De fato, os casos dessas três empresas, como visto nos itens 6.5.13 e 6.5.14, são completamente diferentes do caso da 2MS Engenharia (antiga Englux).

6.5.17. Assim sendo, permanecem os indícios de conluio apontados à empresa 2MS Engenharia (antiga Englux).



6.6. No que tange à Elite Engenharia Ltda., cumpre, preambularmente, mencionar que essa foi objeto de oitiva acerca de fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

a) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação similar à adotada pelas empresas Roble Serviços e Englux, repetindo-se, inclusive, a metodologia de formação dos preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão de obra e sobre os preços unitários dos insumos, tendo por base composição de custos idênticas às das referidas empreiteiras – lote II da Concorrência 120018, lote V da Concorrência 120019, lote III da Concorrência 130002 e lote I da Concorrência 130006;

b) apresentação de proposta de preços no lote II da Concorrência 120018 com valor idêntico ao fornecido pela Englux Engenharia no lote V da Concorrência 120019 (R\$ 3.247.860,84); e

c) apresentação de proposta de preços no lote I da Concorrência 130006 com valor idêntico ao fornecido pela Englux Engenharia no lote III da Concorrência 130002 (R\$ 2.742.870,48).

6.6.1. Em relação ao argumento de que a similaridade das propostas da Elite Engenharia, Englux e Roble (que seria o único indício contra a Elite Engenharia) teria sido devido ao fato de essas terem contratado o mesmo profissional terceirizado para elaboração das planilhas de composição de preços; tem-se que esse não deve ser acolhido.

6.6.2. Com efeito, a empresa recorrente não trouxe aos autos documentos que provem que esse profissional tenha sido o mesmo entre as empresas 2MS Engenharia, Elite Engenharia e Roble Serviços. Demais disso, a apelante não trouxe aos autos documentos que demonstrem que o trabalho desenvolvido pelo prestador de serviço não tenha ocasionado prejuízo no conteúdo das propostas das três empresas e a troca de informações entre elas.

6.6.3. Quanto à arguição de que na acusação, haveria indícios envolvendo outras empresas entre si que não a Elite Engenharia, sendo que a similaridade das propostas da Elite Engenharia, Englux e Roble (que seria o único indício contra a Elite Engenharia) seria o único indício do suposto conluio; vê-se que essa não merece prosperar. Ora, foram atribuídos à Elite Engenharia outros dois indícios de conluio, quais sejam: (i) apresentação de proposta de preços no lote II da Concorrência 120018 com valor idêntico ao fornecido pela Englux Engenharia no lote V da Concorrência 120019 (R\$ 3.247.860,84); e (ii) apresentação de proposta de preços no lote I da Concorrência 130006 com valor idêntico ao fornecido pela Englux Engenharia no lote III da Concorrência 130002 (R\$ 2.742.870,48).

6.6.4. No que concerne à alegação de que não haveria, no relatório de auditoria, provas de que os orçamentos da Cerb seriam condizentes com os preços de mercado à época e de que em outros certames realizados à época, pela Cerb, teriam sido atingidos descontos superiores aos praticados nas licitações objeto desta representação; entende-se que essa não deve ser acatada. Ora, os orçamentos foram elaborados com base no Sinapi, além de que não houve qualquer questionamento acerca da exequibilidade dos orçamentos da Cerb, por parte das empresas licitantes, à época dos certames. Deve-se salientar que a análise da equipe de auditoria foi feita considerando os orçamentos da Cerb e as propostas das licitantes em relação ao resultado dos certames, tendo sido apurado diversos indícios de conluio.

6.6.5. Em relação ao argumento de que os orçamentos da Tabela Sinapi seriam excessivamente 'enxutos', não permitindo oferta de descontos grandes; sendo esse o motivo pelo qual as empresas ora investigadas não teriam dado descontos mais elevados; entende-se que esse não deve ser acolhido. Com efeito, a apelante não trouxe aos autos elementos que suportem tal afirmação. Ademais, deve-se salientar que ao elaborar orçamento estimativo de obras, a Administração não deve

fixar preços unitários de materiais e serviços superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) - Acórdão 5376/2009-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN.

6.6.6. Quanto à arguição de que o simples fato de terem sido apresentados descontos lineares não seria indício de irregularidade, haja vista não haver dispositivo legal e/ou regra nos editais de licitação que obste tal prática; entende-se que essa não deve prosperar. A oferta, por mais de um licitante, de descontos lineares aplicados a todos os itens do orçamento-base não configura fraude à licitação, se desacompanhada de outros elementos que corroborem a tese de conluio (Acórdão 809/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER). In casu, há um conjunto de três indícios de conluio apontado à Elite Engenharia.

6.6.7. No que tange à alegação de que não pesaria contra a Elite Engenharia prática de dano ao erário, sobrepreço ou má prestação de serviço, fato que contribuiria para a elisão da tese de conluio; tem-se que essa não procede. Ora, a existência de conluio independe da ocorrência de dano ao erário, sobrepreço ou má prestação de serviço. No caso concreto, a vantagem das empresas envolvidas foi consubstanciada na repartição dos lotes de licitações.

6.6.8. Em relação aos argumentos de que a contratação de profissional terceirizado para elaboração das planilhas de composição de preços não traria qualquer prejuízo à independência das propostas, uma vez que o trabalho desenvolvido por esse prescindiria de informação técnica personalíssima da empresa, e de que o exame da viabilidade de preços e da aplicação de desconto seria da empresa e não do profissional terceirizado para elaboração das planilhas de composição de preços; tem-se que esses não devem ser acatados, porquanto a apelante não faz prova aos autos de suas afirmações.

6.6.9. No que se refere às alegações de que as situações das empresas Patrol, Aço 50 e Metro seriam bastante similares ao caso da Elite Engenharia; de que a constatação sobre as empresas Patrol, Aço 50 e Metro não participaram de conluio conduz à conclusão de que tal irregularidade sequer ocorreu, porquanto sem a combinação de todas as empresas não haveria como induzir a partição de lotes entre elas; de que os descontos oferecidos pelas empresas Patrol, Aço 50 e Metro, próximos aos das empresas sancionadas, fulminariam a tese dos reduzidos descontos; e de que a isenção de penalidade das empresas Patrol, Aço 50 e Metro (não participação de suposto conluio) corroborariam com o entendimento de que os descontos ofertados estariam consonantes com os preços de mercado, pois essas participaram das licitações e saíram vencedoras mesmo com a concessão de reduzidos descontos - tem-se que essas não merecem prosperar. Senão, veja-se.

6.6.10. Em primeiro lugar, as empresas Patrol, Aço 50 e Metro possuem indícios insuficientes a caracterizar conluio:

a) Metro: apresentação de propostas de preços formais e vínculo anterior com a Ceará Mendes - formação de consórcio; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas. Deve-se ressaltar que a formação de consórcio, por si só, é insuficiente para ensejar a ocorrência de conluio;

b) Aço 50: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas; e

c) Patrol: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas.

6.6.11. As situações dessas três empresas são diversas daquela observada para a empresa Elite Engenharia. Nesse caso, deve-se dar tratamento distinto, pois foram averiguados três indícios que conjuntamente são suficientes para caracterizar a atuação efetiva no conluio.

6.6.12. Em segundo lugar, a conclusão pela não participação das empresas Patrol, Aço 50 e Metro no conluio (por insuficiência de indícios) não isenta as demais.

6.6.13. Em terceiro lugar, a concessão de reduzidos descontos pelas empresas Patrol,

Aço 50 e Metro, próximos aos das empresas sancionadas, não significa que a tese de conluio esteja totalmente eliminada e de que os preços ofertados seriam os de mercado. No caso, a tese de conluio remanesce em relação à outras sete empresas (por suficiência de indícios). Não há qualquer relação entre o reduzido desconto ofertados pelas empresas Patrol, Aço 50 e Metro com a aderência desses a preços de mercado.

6.6.14. Dessa forma, permanecem os indícios de conluio apontados à empresa Elite Engenharia.

6.7. No que concerne à **Emajo Empreendimentos Ltda.**, cabe, de início, mencionar que essa foi objeto de oitiva acerca de fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no achado II.1 do Relatório de Auditoria 223/2015, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

a) inércia na utilização das faculdades conferidas pela Lei Complementar 123/2006, mesmo tendo manifestado enquadrar-se na situação tratada pela referida lei, caracterizando possível participação formal nos lotes I, IV e V da Concorrência 120018 e lotes I e V da Concorrência 120019;

b) vínculo familiar com os dirigentes da empresa Global San Empreendimentos – lote III Concorrência 130006;

c) arquivo eletrônico Excel da proposta de preços tendo a mesma autora do arquivo da proposta da empresa Global San (Iana) – lote III Concorrência 130006;

d) formatação de proposta similar à da empresa Global San no lote II da Concorrência 130002; e

e) vínculo do sócio majoritário com o sócio administrador da Roble serviços na pessoa jurídica 3M Serviços Ltda. – EPP.

6.7.1. Em relação ao argumento de que a utilização das faculdades conferidas pela Lei Complementar 126/2006 não seria uma obrigação da empresa e sim uma opção, sendo que a não utilização de tais prerrogativas teriam sido ato legítimo e prudente de gestão (sabendo de suas limitações quanto aos recursos humanos, administrativos, materiais e financeiros), e não de conluio; vê-se que esse não deve ser acolhido. Embora se reconheça que o uso das faculdades da Lei Complementar 126/2006 seja uma opção da empresa e não uma obrigação, deve-se ressaltar que tal comportamento pode ser considerado um dentre um conjunto de indícios suficientes para caracterizar conluio.

6.7.2. Quanto à alegação de que empresas do mesmo grupo econômico, de propriedade de parentes entre si, que tenham sócios em comum, poderiam disputar o mesmo certame licitatório, não havendo irregularidade nesses casos - nesse sentido tem-se precedente STJ 51.540-8-RS, rel. Ministro Demócrito Reinaldo, precedentes do TCU Acórdão 297/2009-Plenário, rel. Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA; Decisão 603/1997, rel. Ministro HUMBERTO SOUTO; tem-se que essa não merece prosperar.

6.7.3. Com efeito, a existência de sócios comuns em empresas participantes de licitação não constitui, por si só, ilegalidade. Contudo, esse cenário acarreta ao condutor dos certames o dever de diligenciar para evitar fraudes (Acórdão 662/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro VALMIR CAMPELO).

6.7.4. A vedação de participação em licitações sob a modalidade concorrência de empresas com sócios comuns é ilícita, apesar de poder constituir indício que, somado a outros, conforme o caso concreto, configure fraude ao certame (Acórdão 2341/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES). Não existe vedação legal para a participação, em licitações, de empresas com sócios comuns, a despeito de que, em tese, tal situação pode determinar graves prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade, configurando até mesmo fraude à licitação. É preciso que se verifiquem, em cada caso, os efetivos efeitos dessa condição no processo licitatório e no resultado alcançado pela Administração Pública (Acórdão 2589/2012-TCU-



Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES).

6.7.5. Como se vê, a existência de sócios em comum não constitui, por si só, uma ilegalidade. Todavia, tal comportamento pode ser considerado um dentre um conjunto de indícios suficientes para caracterizar conluio. Da mesma forma, pode-se dizer acerca de dirigentes de empresas licitantes parentes entre si. Não há vedação legal à participação, em uma mesma licitação, de empresas cujos sócios tenham relações de parentesco entre si. Contudo, essas relações podem e devem ser levadas em conta sempre que houver indícios consistentes de conluio (Acórdão 1448/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES). Nesse sentido, tem-se o Acórdão 2588/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES.

6.7.6. No que concerne às arguições de que o fato de o arquivo eletrônico Excel da proposta de preços da Emajo ter a mesma autora do arquivo da proposta da empresa Global San (Iana)-Lote III, Concorrência 130006 seria mero erro do operador do computador, sendo que haveria ocasionalmente situações em que funcionários da Global San utilizavam os computadores da Emajo; e de que referente ao Lote II da CP 130002, a similitude da proposta da Emajo à da empresa Global San seria em virtude da informática (programas próprios para cálculos de orçamentos de engenharia), a própria dinâmica do mercado (pesquisas mercadológicas das empresas) e o próprio orçamento nos editais da Cerb (peça 323, p. 28-31) - entende-se que essas não devem ser acatadas. Ora, as arguições apenas reforçam o vínculo que a Emajo possuía com a Global San, dando azo à conclusão de troca de informações e quebra da independência das propostas no âmbito dos certames.

6.7.7. Em relação ao argumento de que em orçamentos de engenharia, a utilização do fator 'K' seria habitual no Estado da Bahia, além de tal metodologia não ser vedada pelo edital; tem-se que, nestes autos, não se está a discutir a legalidade do uso do fator kapa, mas sim o uso comum da metodologia como um dos indicativos de conluio. Nesse ponto, repisa-se que o Decreto Estadual 9.534/2005 não se aplicava ao Convênio 769228/2012 MI, mas sim as regras do edital e as normas de fulcro federal. Cabe registrar que não se questionou a legalidade do uso do Fator Kapa, mas sim a coincidência de uso da metodologia por parte das empresas Elite Engenharia, Roble Serviços e 2MS Engenharia - situação apontada como indício de conluio.

6.7.8. Quanto à alegação de que careceria de fundamentação plausível a exclusão do apontamento de conluio para algumas empresas, ignorando-se o princípio da isonomia - no sentido de que todas as empresas estariam envolvidas no suposto conluio; vê-se que essa não merece acolhimento.

6.7.9. As empresas Patrol, Aço 50 e Metro possuem indícios insuficientes a caracterizar conluio:

a) Metro: apresentação de propostas de preços formais e vínculo anterior com a Ceará Mendes - formação de consórcio; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas. Deve-se ressaltar que a formação de consórcio, por si só, é insuficiente para ensejar a ocorrência de conluio;

b) Aço 50: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas; e

c) Patrol: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas.

6.7.10. As situações dessas três empresas são diversas daquela observada para a empresa Emajo Empreendimentos. Nesse caso, deve-se dar tratamento distinto, pois foram averiguados cinco indícios que conjuntamente são suficientes para caracterizar a atuação efetiva no conluio. O fato de as empresas Patrol, Aço 50 e Metro terem sido excluídas da acusação de conluio (por insuficiência de indícios) não significa que as outras sete empresas não tenham perpetrado tal irregularidade, haja vista o conjunto de indícios apurados pela auditoria do TCU.

6.7.11. Assim sendo, permanecem os indícios de conluio apontados à empresa Emajo

Empreendimentos.**7. Ausência de culpabilidade**

7.1. Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda trazem a tese de que não deveriam integrar o polo passivo desta representação, tendo eles aduzido, para tanto, as seguintes alegações (peça 299, p. 3-9 e 11):

a) não teriam tido conhecimento de conluio entre as empresas licitantes, não necessitando essas de participação deles como agentes públicos (peça 299, p. 3-6 e 9);

b) não seria possível a eles verificar, à época dos certames, os indícios de fraude apontados por esta Corte de Contas (peça 299, p. 4-9);

c) não competiria a eles apontar tais indícios de fraude, porquanto não lhes cabia ter aptidões de auditoria e investigação (peça 299, p. 4-9 e 11);

d) o conjunto de indícios de fraude apontados pelo TCU não existiria à época das licitações (peça 299, p. 5);

e) não haveria sentido em se interromper uma licitação para se apurar o que aconteceu em outro certame de data pretérita ou do mesmo dia (peça 299, p. 5);

f) não seria possível aos membros da CPL suspenderem uma licitação com base em mera suposição ou desconfiança (peça 299, p. 5-6);

g) não existiriam, à época das licitações, notícias, suspeitas ou denúncias acerca de conluio entre as empresas participantes dos certames (peça 299, p. 5 e 9);

h) o fato de cada empresa ter se sagrado vencedora em um lote não seria suficiente para chamar a atenção da CPL (peça 299, p. 5-6);

i) o fato de a Emajo ter deixado de exercer direito, como EPP, de apresentar lance inferior à menor proposta no Lote IV da CP 120018, seria uma faculdade da empresa (peça 299, p. 6);

j) não haveria óbice legal para apresentação, por parte das licitantes, de reduzido percentual de desconto nas concorrências ou para que repetissem os preços ofertados em outro certame (peça 299, p. 6);

k) não haveria óbice legal para o comportamento da empresa Metro, que participou dos dez lotes ofertados nas CP 120018 e 120019, sendo que em nove apresentou valores unitários idênticos aos orçados pela Cerb, sendo que no único lote com valores diferentes se sagrou vencedora (peça 299, p. 6);

l) não haveria óbice legal para uma empresa licitante retirar propostas apresentadas (peça 299, p. 6);

m) não teria havido prejuízo aos cofres públicos (peça 299, p. 8);

n) Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda, na condição de diretores da Cerb, não teriam acompanhado os certames, incumbindo-lhes apenas encaminhar as propostas de homologação, com base em relatórios de licitação (peça 299, p. 11); e

o) Washington Rodrigues de Miranda teria assinado a proposição 074/2013 em substituição ao Diretor de Operações, desconhecendo tecnicamente os objetos contratados (peça 299, p. 11).

Análise:

7.2. Quanto às alegações de que não teriam tido conhecimento de conluio entre as empresas licitantes, não necessitando essas de participação deles como agentes públicos e de que não existiriam, à época das licitações, notícias, suspeitas ou denúncias acerca de conluio entre as empresas participantes dos certames; tem-se que essas não merecem prosperar. Essas alegações apenas reforçam suas condutas omissivas, pois deveriam ter detectado os indícios de conluio e tomado as providências necessárias para coibi-los.

7.3. No que tange ao argumento de que não competiria a eles apontar tais indícios de fraude, porquanto não lhes cabia ter aptidões de auditoria e investigação; vê-se que não deve ser acolhido. Ora, para se detectar indícios de conluio em licitações, não são necessários conhecimentos

de auditoria e investigação, bastando que o agente público detenha conhecimentos específicos acerca da condução do processo licitatório.

7.4. Em relação às arguições de que não haveria sentido em se interromper uma licitação para se apurar o que aconteceu em outro certame de data pretérita ou do mesmo dia, e de que não seria possível aos membros da CPL suspenderem uma licitação com base em mera suposição ou desconfiança; entende-se que essas não devem ser acatadas. Com efeito, acaso os responsáveis pela condução dos certames tivessem detectado indícios de conluio, esses deveriam adotar medidas para coibi-los tais como a suspensão ou interrupção das licitações.

7.5. Quanto às alegações de que não haveria óbice legal para apresentação, por parte das licitantes, de reduzido percentual de desconto nas concorrências ou para que repetissem os preços ofertados em outro certame; não haveria óbice legal para o comportamento da empresa Metro, que participou dos dez lotes ofertados nas CP 120018 e 120019, sendo que em nove apresentou valores unitários idênticos aos orçados pela Cerb, sendo que no único lote com valores diferentes se sagrou vencedora; não haveria óbice legal para uma empresa licitante retirar propostas apresentadas; e o fato de a Emajo ter deixado de exercer direito, como EPP, de apresentar lance inferior à menor proposta no Lote IV da CP 120018, seria uma faculdade da empresa (peça 299, p. 6); - tem-se que essas não merecem acolhimento. Ora, tais comportamentos não são, em si, ilegais, mas podem ser considerados indícios de conluio de empresas em processos licitatórios.

7.6. No que concerne à argumentação de que o fato de cada empresa ter se sagrado vencedora em um lote não seria suficiente para chamar a atenção da CPL; tem-se que essa não socorre à apelante. Efetivamente, o comportamento verificado, por si só, não é suficiente para caracterizar conluio. Ocorre que a equipe de auditoria do TCU apontou conjuntos de indícios que possibilitam a ocorrência da mencionada irregularidade, sendo que esses não foram detectados pelos agentes públicos da Cerb.

7.7. Em relação ao argumento de que não teria havido prejuízo aos cofres públicos, tem-se que esse deve ser refutado. Ora, a existência de conluio independe da ocorrência de dano ao erário, sobrepreço ou má prestação de serviço. No caso concreto, a vantagem das empresas envolvidas foi consubstanciada na repartição dos lotes de licitações.

7.8. Nada obstante, quanto às arguições de que não seria possível a eles verificar, à época dos certames, os indícios de fraude apontados por esta Corte de Contas e de que o conjunto de indícios de fraude apontados pelo TCU não existiria à época das licitações; entende-se que essas procedem. De fato, a constatação de conluio por parte da equipe de auditoria do TCU demandou o conhecimento amplo acerca das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006 (anos de 2012 e 2013). Não seria razoável, à luz da LINDB, exigir que os agentes públicos ora recorrentes pudessem a partir de dados isolados de cada licitação chegarem às mesmas conclusões dos auditores desta Corte de Contas. Desse modo, pondera-se que o erro de não detecção não se configura como grosseiro ou doloso, ou seja, insuficiente para ensejar a aplicação de multa a Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda e Sidney Souza Nascimento.

7.9. **In casu**, adota-se, por analogia o Acórdão 1975/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER (investigações do TCU ao invés da Polícia Federal), no sentido de que os gestores não devem responder por fatos relacionados a conluio em licitação, quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações da Polícia Federal.

7.10. Em face do exposto, propõe-se **acolher** a tese dos apelantes pessoa física, de modo a tornar sem efeito o item 9.3 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário.

8. Desproporcionalidade das sanções aplicadas

8.1. Maria da Conceição Santos da Silva, Sidney Souza Nascimento, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda apresentam a tese de que as sanções aplicadas aos três últimos seriam desproporcionais, assim arguindo (peça 299, p. 12-13):

a) a conduta seria omissiva e a acusação acessória, sendo que a irregularidade principal



apurada nos autos o conluio de empresas (peça 299, p. 12); e

b) teriam sofrido penalidades mais gravosas (pecuniária) que as empresas licitantes sancionadas por conluio (peça 299, p. 12-13).

Análise:

8.2. De plano, vê-se prejudicado o exame da presente tese, haja vista as conclusões acerca da culpabilidade dos recorrentes contidas no item 7 supra.

9. Ocorrência de boa-fé

9.1. Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda teriam agido com absoluta lisura, nos limites da legalidade, na busca da melhor contratação e atendendo o interesse da Administração Pública (peça 299, p. 11).

Análise:

9.2. No que concerne à questão da boa-fé, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

9.3. Diante desse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta de Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda; já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar, à época dos fatos (2012 e 2013), para atitude zelosa e diligente desses no bojo das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006.

9.4. No âmbito do TCU, é considerado de boa-fé o responsável que, embora tenha concorrido para o dano ao erário ou outra irregularidade, seguiu as normas pertinentes, os preceitos e os princípios do direito. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdão 7936/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 13732/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 8987/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; e 1921/2011-2ª Câmara, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO.

10. Ausência de má-fé

10.1. Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda e a empresa Emajo Empreendimentos Ltda. argumentam não terem agido de má-fé (peças 299, p. 4-5; e 323, p. 8, 26 e 28).

Análise:

10.2. Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

10.3. Nesse sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que, em relação a Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda, sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

10.4. Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé do responsável não é capaz de afastar a cominação da multa a Sidney Souza Nascimento, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda, vez que não é pressuposto de sua aplicação. Ademais, tendo em vista que a manifestação de má-fé não foi expressamente considerada na dosimetria da pena, reputa-



se irrelevante o argumento de Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda.

10.5. Com relação à empresa *Emajo Empreendimentos Ltda.*, a questão da má-fé foi considerada na dosimetria da pena a ela aplicada, porquanto se refere a fraude licitatória (conluio). A referida empresa não foi capaz de afastar os indícios de conluio que pesam sobre ela, de modo que a má-fé restou comprovada mediante prova indiciária constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção (fraude à licitação).

CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, conclui-se pelo **provimento** dos recursos de Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda e Construtora Ceará Mendes Ltda.; e o **não provimento** dos recursos de Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., e Emajo Empreendimentos Ltda. - considerando-se que:

a) não ocorreu prescrição do dano ao erário seja com base no regime da Lei 9.873/1999, seja com fundamento nos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário;

b) a empresa Construtora Ceará Mendes Ltda. elidiu o indício de conluio 'desistência de propostas nos lotes I, II, III e V da Concorrência 120019 após a fase de entrega dos envelopes', de modo que sua situação ficou semelhante à observada para a empresa Metro Engenharia (excluída do rol de empresas apenadas);

c) as empresas Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., e Emajo Empreendimentos Ltda. não lograram êxito em elidir os indícios de conluio a elas apontados;

d) os agentes públicos apelantes não incorreram em erro grosseiro ou dolo, porquanto não lhes seria possível verificar, à época dos certames, os indícios de fraude apontados por esta Corte de Contas;

e) a boa-fé não deve ser presumida, mas sim demonstrada e comprovada, fato que não ocorreu nos presentes autos, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar, à época dos fatos (2012 e 2013), para atitude zelosa e diligente de Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda no bojo das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006;

f) em relação a Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda, tem-se que, no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente, bastando haver caracterizada a reprovabilidade da conduta, devendo-se salientar que a má-fé sequer foi cogitada nos presentes autos; e

g) quanto à empresa Emajo Empreendimentos Ltda., essa não foi capaz de afastar os indícios de conluio que pesam sobre ela, de modo que a má-fé restou comprovada mediante prova indiciária constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção (conluio em licitação).

11.1. Diante da alínea 'b' do item 11, propõe-se o **provimento** do recurso da empresa Construtora Ceará Mendes Ltda. para excluí-la da apenação constante do item 9.5 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário.

11.2. Com base na alínea 'd' do item 11, propõe-se o **provimento** do recurso de Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda; para tornar sem efeito o item 9.3 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos pedidos de reexame interpostos pelas empresas Construtora Ceará Mendes Ltda., Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., e Emajo Empreendimentos Ltda.; e por Jorge Luiz Gonçalves Farias, Maria da Conceição Santos da Silva, Sidney Souza Nascimento e Washington Rodrigues de Miranda - contra o Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento



no art. 32, inciso I, e 33, e 48, da Lei 8.443/1992:

a) **conhecer** dos recursos interpostos pelas empresas Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., e Emajo Empreendimentos Ltda., e, no mérito, **negar-lhes provimento**;

b) **conhecer** do recurso interposto pela empresa Construtora Ceará Mendes Ltda., e, no mérito, dar-lhe **provimento**, para excluí-la da pena constante do item 9.5 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário;

c) **conhecer** do recurso interposto por Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda; e, no mérito, dar-lhe **provimento**, para tornar sem efeito o item 9.3 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário; e

d) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, à Controladoria-Geral da União (CGU), à Procuradoria Geral da República no Estado da Bahia, à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, à Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia, à Casa Civil do Governo do Estado da Bahia, e aos demais interessados.

2. Reproduzo, também, a última instrução de mérito, elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), peça 446, ratificada de forma unânime pela instância diretiva da unidade (peças 447/448) e pelo MPTCU (peça 457), após restituição do feito àquela unidade instrutiva para exame de eventuais efeitos decorrentes de ação penal compartilhada com esta Corte, na proposta de mérito inicialmente formulada:

“O Ministro Relator, por meio de despacho acostado à peça 381, determinou o retorno dos autos à Serur para a análise da incidência da prescrição de acordo com os parâmetros fixados pela Resolução-TCU 344/2022, então recém aprovada.

2. A Serur, após análise, concluiu pela não ocorrência de prescrição (peças 382-384). Conforme a instrução (peça 382):

2.1. A não ocorrência da prescrição está bem caracterizada nos autos, conforme Resolução-TCU 344/2022. Com efeito, as irregularidades que ensejaram esta representação ocorreram nos exercícios de 2012 e 2013 (peças 6-105). Por meio de auditoria desta Corte de Contas (peça 6), iniciaram-se as apurações em 2015 (data de conhecimento da irregularidade pelo TCU, conforme art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022), culminando no Acórdão 2508/2016-TCU-Plenário, datado de 28/9/2016 (peça 1) - ocasião em que ocorreram as audiências e oitivas. A instrução de mérito ocorreu em 30/1/2018 (peças 225-227), tendo o feito sido julgado por meio do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário, datado de 9/10/2019 (peça 263). Em 11/12/2019, apreciou-se embargos de declaração por meio do Acórdão 3071/2019-TCU-Plenário. Na data de 28/12/2021, os recursos de reconsideração foram examinados no mérito pela unidade técnica (peças 374-376).

3. Realizada a análise, os autos retornaram ao MPTCU e o Subprocurador-Geral reiterou o posicionamento defendido no pronunciamento anterior (peça 380), no qual manifestou concordância integral com o encaminhamento proposto pela unidade técnica (peça 385).

4. Posteriormente, em março de 2023, quando os autos estavam no Gabinete do Ministro Relator, o Ministério Público Federal (MPF), por meio da Procuradoria da República no Estado da Bahia, encaminhou cópia de uma ação penal relativa aos mesmos objetos do presente TC. O compartilhamento dos dados sigilosos foi autorizado pela Justiça Federal, em decisão proferida nos autos do Inquérito Policial 1007585-17.2020.4.01.3300 (peça 401).

5. Diante da possibilidade de a documentação apresentada interferir no exame de mérito realizado pela antiga Serur, o Ministro Relator restituiu os autos à unidade técnica (UT) para exame da referida documentação (peça 402).

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), antiga Serur, considerou que a documentação apresentada teria grande potencial de influenciar o julgamento de mérito do recurso da Construtora Ceará Mendes Ltda., em razão da existência de possíveis indícios de conluio entre empresas nas Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006 (peças 405-407).

7. A AudRecursos entendeu ser indispensável garantir que a recorrente se manifestasse



sobre o documento novo juntado ao processo (peça 401), decidindo, assim, pela realização de oitiva à Construtora Ceará Mendes (peças 405-407).

8. Após a oitiva da Construtora Ceará Mendes (peça 408), as construtoras 2MS Engenharia Ltda. (peças 409-410) e da Elite Engenharia (411-413) apresentaram novas manifestações.

9. Em seguida, a Construtora Ceará Mendes apresentou a resposta a oitiva (peças 418-442).

10. Passa-se, então, à análise complementar de mérito abarcando as informações constantes da ação penal e os argumentos trazidos pelas construtoras nas novas peças processuais.

Da denúncia do Ministério Público Federal (IPL 863/2015 Autos 28869-74.2015.4.01.3300 Inquérito Policial 1007585-17.2020.4.01.3300 Ação Penal 1010320-23.2020.4.01.3300)

11. O MPF ofereceu denúncia contra os administradores das empresas Emajo Empreendimentos Ltda., Roble Serviços Ltda., Emprege Construções Ltda., Construtora Franco Araújo Ltda., Elite Engenharia Ltda., 2MS Engenharia Ltda., Metro Engenharia e Consultoria Ltda., Construtora Ceará Mendes Ltda., Aço 50 Engenharia e Empreendimentos Ltda. e Leão Engenharia Ltda. por fraude ao caráter competitivo das licitações (art. 90 da Lei 8.666/93) por quatro vezes (Concorrências 120018, 120019, 130002 e 13000), além de associação criminosa (peça 444).

12. A denúncia resultou de investigação instaurada com base na auditoria realizada pelo TCU. Enquanto o Tribunal se debruçou sobre os procedimentos licitatórios, o MPF conduziu uma apuração que incluiu a quebra de sigilo bancário e telemático dos investigados, devidamente autorizada pelo Judiciário (peça 444, p. 6).

13. Segundo a denúncia, as provas coletadas permitiram concluir de forma inequívoca que os denunciados se uniram de maneira estável e contínua para fraudar o caráter competitivo das concorrências, simulando competição e dividindo lotes entre os concorrentes, o que lhes proporcionou preços mais vantajosos e resultou em prejuízo ao erário (peça 444, p. 85).

14. O MPF identificou transferências financeiras entre as empresas, além de compartilhamento de funcionários, infraestrutura e troca de informações sobre as propostas.

15. Especificamente em relação à Construtora Ceará Mendes, a quebra de sigilo bancário revelou transferências financeiras entre esta e as empresas Roble, Franco Araújo e Metro.

16. A investigação apontou uma transferência financeira no valor de R\$ 21.000,00, da conta corrente da Roble Serviços Ltda., em 18/6/2004, para a conta pessoal de Ubirajara Índio do Ceará Filho, administrador da Construtora Ceará Mendes (peça 444, p. 19 e 78-79).

17. O MPF também identificou que a Construtora Franco Araújo, declarada inidônea pelo acórdão recorrido, transferiu R\$ 554.000,00 para a Construtora Ceará Mendes durante o período das licitações fiscalizadas pelo TCU, tendo recebido desta a quantia de R\$ 92.016,60 (peça 444, p. 42). Transações transcritas na página 82 da denúncia indicam que a Franco Araújo transferiu R\$ 564.000,00 para a conta de Ubirajara Índio e recebeu R\$ 60.930,60.

18. Em complemento, o MPF destacou a existência de intenso fluxo financeiro entre a Construtora Ceará Mendes e a Metro Engenharia que, no período de 3/1/2012 a 15/12/2014, transferiu R\$ 1.011.409,27 para a Construtora Ceará Mendes (peça 444, p. 81).

Das manifestações da 2MS Engenharia, Elite Engenharia e Construtora Ceará Mendes

19. As construtoras informam que, por meio de habeas corpus, foi determinado o trancamento da ação penal em relação aos seus administradores, Marcos Queiroz Barbosa de Deus, Roberto Ítalo Pereira Ribeiro e Ubirajara Índio do Ceará Filho (peças 409, 411 e 418).

20. A 2MS e a Elite Engenharia requerem o arquivamento do presente processo em razão dessa decisão judicial.

21. As recorrentes destacam trecho da decisão judicial que apontou que a denúncia do MPF descreveu extensamente atividades e operações entre as empresas participantes das licitações, mas não individualizou as condutas de seus administradores, no que se refere aos crimes previstos no



art. 90 da Lei 8.666/93 e no art. 288 do Código Penal (peça 409, p. 3)

22. A Elite Engenharia afirma que a ausência de provas que comprovem práticas anticompetitivas inviabiliza a individualização da conduta e aponta que o TCU não foi capaz de identificar como a atuação do representado teria contribuído para a prática ilícita (peça 409, p. 3).

23. A empresa argumenta que as situações observadas na ação penal e no presente processo são idênticas e que o relatório de auditoria e o acórdão recorrido foram genéricos ao tratar da conduta dolosa atribuída ao representado.

24. Além disso, sustenta que a independência entre as esferas penal e administrativa não pode justificar decisões contraditórias, sob pena de violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica (peça 411, p. 3-4). Cita, ainda, decisão do TCU que excluiu a responsabilidade de um representado em razão do trancamento de ação penal (peça 411, p. 6).

25. A Ceará Mendes reitera o argumento de que a independência entre as instâncias não pode justificar a existência de decisões contraditórias. Além disso, solicita a exclusão da sua responsabilidade, conforme proposto nas peças 374-376.

26. Segundo a recorrente, as transferências financeiras recebidas e efetuadas para as empresas Franco Araújo, Metro e Roble referem-se à execução de contratos firmados com consórcios dos quais faziam parte a Ceará Mendes, a Metro e a Franco Araújo, além de um contrato particular de compra e venda de um automóvel entre o administrador da Roble e a esposa do administrador da Ceará Mendes (peça 418, p. 5-11).

27. A Construtora apresentou os seguintes documentos:

a) Contrato de Empreitada firmado pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (Embasa) e o Consórcio Ceará Mendes/MRM/Franco Araújo, no qual a Construtora Ceará Mendes era a empresa líder (peça 423);

b) Instrumento Particular de Constituição do Consórcio Ceará Mendes/MRM/Franco Araújo (peça 424);

c) Extrato da conta da Ceará Mendes (peça 425), a qual seria utilizada para os pagamentos do Consórcio Ceará Mendes/MRM/Franco Araújo, conforme decisão do Conselho de Administração do Consórcio (peça 421);

d) Diversos comprovantes de transferências da Ceará Mendes para a Metro, no período de 3/1/2012 a 15/12/2014, totalizando R\$ R\$ 811.409,27 (peça 427);

e) Instrumentos de Constituição de Sociedades em Conta de Participação formada pela Ceará Mendes, Metro Engenharia e Consultoria Ltda. e outras sociedades (peças 431-433);

f) Extratos da conta corrente do administrador da Ceará Mendes e da sua esposa (peças 437-438);

g) Contrato de compra e venda de veículo (peça 439);

h) Autorização para transferência da propriedade de veículo (peça 440);

i) Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) da esposa do administrador da Ceará Mendes, na qual foi informada a alienação de veículo para o administrador da Roble Serviços (peça 441).

28. Segundo o Instrumento de Constituição do Consórcio, a participação da Ceará Mendes correspondia a 35% e a da Franco Araújo a 30% (peça 424, p. 3), sendo que as transferências realizadas entre as empresas respeitaram esse percentual (peça 424, p. 3), conforme alegado pela Construtora Ceará Mendes.

Análise de mérito

29. Os instrumentos de constituição do consórcio e de sociedade em conta de participação apresentados pela Ceará Mendes, o contrato de compra e venda do carro e a declaração de IRPF com a informação sobre a alienação do veículo demonstram que havia uma relação lícita entre a Construtora e as outras empresas participantes das concorrências, inclusive em relação a transações pessoais, como a compra e venda de automóvel entre os administradores das sociedades.

30. Conforme o habeas corpus que determinou o trancamento da ação penal em relação

aos administradores da Emajo, Elite Engenharia, Ceará Mendes, 2MS Engenharia, os acusados não foram ouvidos antes da apresentação da denúncia. Assim, o MPF não analisou os documentos apresentados pela Ceará Mendes para demonstrar a regularidade das transferências para as Construtoras Franco Araújo e Metro Engenharia, bem como para o administrador da Roble Serviços.

31. Em relação aos argumentos da Ceará Mendes, 2MS e Elite Engenharia sobre a ausência de individualização das condutas e a impossibilidade de coexistência de decisões contraditórias entre as esferas administrativa e penal, o que exigiria a extensão da decisão dos habeas corpus ao presente processo, as condutas de cada uma das empresas, que configuraram indícios de formação de conluio, foram especificadas nas oitivas realizadas em cumprimento aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.508/2016-TCU-Plenário (peças 1, 110-120 e 122-125), de relatoria do Ministro Augusto Sherman, prolatado no bojo do TC 011.978/2015-5 (Relatório de Auditoria), conforme destacado no item 6 desta instrução.

32. Quanto à existência de decisões contraditórias nas esferas administrativa e penal, o Ministro Benjamin Zymler, no voto condutor do Acórdão 21.038/2019-TCU-Plenário, destacou que o ordenamento jurídico brasileiro adota o princípio da independência das instâncias, o que permite condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativa, exceto em caso de sentença penal absolutória que negue a existência do fato ou da autoria (art. 935 do Código Civil).

33. Os habeas corpus apresentados não concluíram que o conluio não existiu ou que as empresas não participaram da fraude, conforme abaixo transcrito (peças 410, p. 20, 413, p. 20, e 419, p. 24):

Nesse sentido, a narrativa da peça acusatória se desenvolve apontando os réus acima nominados como sócios majoritários ou administradores das pessoas jurídicas envolvidas na suposta fraude licitatória, pretendendo convencer que as empresas por eles representadas agiram em conluio, para apresentar cotação idêntica dos serviços licitados e determinar o resultado da licitação.

Embora a manifestação da PRR1 seja contrária ao acolhimento dos pedidos aqui declinados, afigura-se necessário reconhecer que, de fato, a denúncia é genérica **quanto às pessoas de Roberto Ítalo Pereira, Marcus Queiroz Barbosa de Deus, Ubirajara Índio do Ceará Filho e Denis da Silva Galvão de Carvalho**. Há uma longa descrição de atividades e operações entre as pessoas jurídicas participantes dos aludidos procedimentos licitatórios. Todavia, não se encontra na extensa peça acusatória a individualização das condutas dos referidos sócios/administradores, no que tange aos elementos dos tipos penais previstos no Art. 90 da Lei 8.666/93 e no Art. 288 do Código Penal.

Por outro lado, conforme registrado no Acórdão proferido nestes autos, inexistiu sequer a tentativa de ouvir os acusados antes da apresentação de denúncia, o que contribuiria para a afronta ao direito à ampla defesa, que pode ser exercida na fase inquisitorial, enfraquecendo a justa causa da ação penal. Não há que se falar, no caso, em in dubio pro societate.

Registro, ademais, que a simples declaração de inidoneidade pelo TCU de várias das empresas envolvidas nos procedimentos licitatórios investigados não é suficiente para imputar aos denunciados a prática dos crimes previstos no Art. 90 da Lei 8.666/93 e Art. 288 do Código Penal.

34. Ante o exposto, conclui-se que tanto a denúncia encaminhada pelo Ministério Público Federal quanto as manifestações das Construtoras Ceará Mendes, 2MS Engenharia e Elite Engenharia não têm o condão de afastar as conclusões do exame de mérito realizado pela antiga Serur (peças 374-376) com o qual o MPTCU concordou integralmente (peça 380).

35. Por fim, ratifica-se o exame de mérito realizado pela então Serur (peças 374-376). A unidade técnica propôs afastar, em relação à Construtora Ceará Mendes, o indício de participação no conluio relacionado à desistência das propostas apresentadas nos lotes I, II, III e V da Concorrência 120019 após a entrega dos envelopes.

36. Considerando que, após a exclusão desse indício, a situação da Construtora assemelhava-se à da Metro Engenharia (excluída do rol de empresas apenadas), a UT propôs a exclusão da responsabilidade da construtora.

37. No tocante às demais empresas recorrentes, Roble Serviços Ltda., 2MS Engenharia Ltda. (antiga Engellux Engenharia Ltda.), Elite Engenharia Ltda. e Emajo Empreendimentos Ltda., a



UT propôs rejeitar as razões recursais e negar provimento aos recursos apresentados.

38. Quanto às pessoas físicas recorrentes, Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda, a UT concluiu que não seria possível para os recorrentes, à época dos certames, identificar os indícios de fraude apontados pelo TCU, uma vez que a constatação do conluio pelo TCU demandou o conhecimento amplo acerca de quatro concorrências promovidas pela Cerb.

39. Conforme o exame de mérito, não seria razoável, à luz da Lindb, exigir que os recorrentes, com base em dados isolados de cada licitação, chegassem às mesmas conclusões dos auditores desta Corte. Concluiu-se, por fim, que o erro de não detecção não se configura como grosseiro ou doloso, sendo insuficiente para ensejar a aplicação de multa aos recorrentes.

40. O exame adotou, por analogia, o Acórdão 1.975/2013-TCU-Plenário (Ministro Relator Marcos Bemquerer), no sentido de que os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação, quando a apuração indicar que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, sendo esta descoberta apenas após investigações da Polícia Federal.

41. A UT propôs, então, acatar as razões recursais e dar provimento aos recursos.

CONCLUSÃO

42. O Ministério Público Federal ofereceu denúncia contra os administradores das empresas Emajo Empreendimentos Ltda., Roble Serviços Ltda., Emprege Construções Ltda., Construtora Franco Araújo Ltda., Elite Engenharia Ltda., 2MS Engenharia Ltda., Metro Engenharia e Consultoria Ltda., Construtora Ceará Mendes Ltda., Aço 50 Engenharia e Empreendimentos Ltda. e Leão Engenharia Ltda. por fraude ao caráter competitivo das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 13000 promovidas pela Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia e por associação criminosa.

43. O MPF conduziu uma apuração que incluiu a quebra de sigilo bancário dos investigados, identificando, especificamente em relação à Construtora Ceará Mendes, transferências financeiras entre esta e as empresas Roble, Franco Araújo e Metro.

44. A 2MS Engenharia, a Elite Engenharia e a Ceará Mendes comunicaram que, por meio de habeas corpus, foi determinado o trancamento da ação penal em relação aos seus administradores.

45. A Construtora Ceará Mendes, além disso, apresentou documentos que indicam a licitude das transações financeiras realizadas com as construtoras Roble, Franco Araújo e Metro.

46. A decisão judicial que resultou no trancamento da ação penal em relação aos administradores da 2MS Engenharia, Elite Engenharia e Ceará Mendes, por ausência de individualização de condutas, não afasta, contudo, as conclusões desta Corte.

47. As condutas de cada uma das empresas, que configuraram indícios de formação de conluio, foram especificadas nas oitivas realizadas em cumprimento aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.508/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman.

48. A antiga Secretaria de Recursos, no caso específico da Construtora Ceará Mendes, propôs a exclusão do indício de conluio relativo à desistência das propostas, o que aproximou sua situação da Metro Engenharia, que foi eximida de sanções. Por conseguinte, a Serur propôs a exclusão da responsabilidade da Construtora Ceará Mendes.

49. Em relação às demais empresas envolvidas, a Serur concluiu que os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar os fortes indícios de conluio, de modo que propôs manter a aplicação das sanções de inidoneidade conforme decidido no Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário, ora recorrido.

50. Por fim, no que se refere aos recorrentes Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda, conclui-se que, à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, não seria razoável exigir que detectassem os indícios de conluio em cada certame de forma isolada.

51. Dessa forma, suas condutas não configuraram erro grosseiro ou dolo, sendo cabível o provimento de seus recursos para afastar as penalidades impostas.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. *Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior o presente exame de mérito dos pedidos de reexame interpostos, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/92 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, contra o Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário, propondo-se:*

a) conhecer dos recursos interpostos pelas empresas Roble Serviços Ltda., 2MS Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., e Emajo Empreendimentos Ltda., e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) conhecer do recurso interposto pela empresa Construtora Ceará Mendes Ltda., e, no mérito, dar-lhe provimento, para excluí-la do rol de condenados constante do item 9.5 do Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário;

c) conhecer do recurso interposto por Jorge Luiz Gonçalves Farias, Maria da Conceição Santos da Silva, Sidney Souza Nascimento e Washington Rodrigues de Miranda e, no mérito, dar-lhe provimento, para tornar sem efeito o item 9.3 do Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário; e

d) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada aos recorrentes, à Controladoria-Geral da União (CGU), à Procuradoria Geral da República no Estado da Bahia, à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, à Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia, à Casa Civil do Governo do Estado da Bahia e aos demais interessados.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de pedidos de reexame interpostos pela Construtora Ceará Mendes Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., Emajo Empreendimentos Ltda. e Roble Serviços Ltda., na condição de empresas licitantes no âmbito das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006; por Jorge Luiz Gonçalves Farias - na condição de Diretor de Operações da Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (Cerb), Maria da Conceição Santos da Silva - na condição de membro da CPL da Cerb, Sidney Souza Nascimento - na condição de Presidente da CPL da Cerb, e Washington Rodrigues de Miranda - na condição de Diretor Administrativo e Financeiro da Cerb; contra o Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, prevalecendo o voto redigido pelo Ministro Bruno Dantas.

2. A deliberação recorrida foi proferida em processo de representação autuada pela então Secretaria de Controle Externo do TCU na Bahia (Secex/BA) em decorrência do item 9.1. do Acórdão 2.508/2016-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, que determinou a constituição de processo apartado ao TC 011.978/2015-5, para a apuração de questões relacionadas a achado de auditoria específico (item II.1 do Relatório de Fiscalização 223/2015 - peça 6), tratando de potencial ocorrência de fraude ou conluio em licitações, com repartição de lotes de serviços entre empresas no âmbito do Convênio 769228/2012 MI, firmado entre a União - Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Desenvolvimento Regional -, e o Estado da Bahia, com interveniência da Cerb.

3. O referido convênio (peça 223) foi celebrado em 12/6/2012, envolvendo recursos no montante de R\$ 169.074.000,00 (sendo R\$ 1.690.909,07 a título de contrapartida estadual), e objetivou a implantação de sistemas coletivos de captação, armazenamento e distribuição de água (SSAA - Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água) para consumo humano em comunidades rurais do semiárido baiano, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água (PAT - Água para Todos), instituído por meio do Decreto 7.535, de 26/7/2011, sendo concebido e aprovado no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, regido pelo Decreto 7.492, de 2/6/2011.

4. Por intermédio do Acórdão recorrido o Tribunal decidiu aplicar multa a Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda e Sidney Souza Nascimento e, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, declarou inidôneas para participar de licitações na Administração Pública



Federal, pelo prazo de 1 (um) mês, as empresas Emprege Construtora Ltda., Elite Engenharia Ltda., Roble Serviços Ltda., Construtora Franco Araújo Ltda., Emajo Empreendimentos Ltda., 2MS – Engenharia Ltda. (ex-Engelux Engenharia Ltda.), Construtora Ceará Mendes Ltda. e Global San Empreendimentos Ltda.

5. Após examinar os argumentos recursais de cada um dos recorrentes, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em sua última atuação no feito (peças 446/448), apresentou conclusão nos seguintes termos:

*“11. Das análises anteriores, conclui-se pelo **provimento** dos recursos de Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda e Construtora Ceará Mendes Ltda.; e o **não provimento** dos recursos de Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., e Emajo Empreendimentos Ltda. - considerando-se que:*

a) não ocorreu prescrição do dano ao erário seja com base no regime da Lei 9.873/1999, seja com fundamento nos critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário;

b) a empresa Construtora Ceará Mendes Ltda. elidiu o indício de conluio ‘desistência de propostas nos lotes I, II, III e V da Concorrência 120019 após a fase de entrega dos envelopes’, de modo que sua situação ficou semelhante à observada para a empresa Metro Engenharia (excluída do rol de empresas apenadas);

c) as empresas Roble Serviços Ltda., 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., e Emajo Empreendimentos Ltda. não lograram êxito em elidir os indícios de conluio a elas apontados;

d) os agentes públicos apelantes não incorreram em erro grosseiro ou dolo, porquanto não lhes seria possível verificar, à época dos certames, os indícios de fraude apontados por esta Corte de Contas;

e) a boa-fé não deve ser presumida, mas sim demonstrada e comprovada, fato que não ocorreu nos presentes autos, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar, à época dos fatos (2012 e 2013), para atitude zelosa e diligente de Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda no bojo das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006;

f) em relação a Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda, tem-se que, no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente, bastando haver caracterizada a reprovabilidade da conduta, devendo-se salientar que a má-fé sequer foi cogitada nos presentes autos; e

g) quanto à empresa Emajo Empreendimentos Ltda., essa não foi capaz de afastar os indícios de conluio que pesam sobre ela, de modo que a má-fé restou comprovada mediante prova indiciária constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção (conluio em licitação).

*11.1. Diante da alínea ‘b’ do item 11, propõe-se o **provimento** do recurso da empresa Construtora Ceará Mendes Ltda. para excluí-la da pena constante do item 9.5 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário.*

*11.2. Com base na alínea ‘d’ do item 11, propõe-se o **provimento** do recurso de Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda; para tornar sem efeito o item 9.3 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário.”*

6. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), ouvido nos autos a meu pedido, ratificou a proposição da unidade técnica (peça 457).



7. Feita essa breve contextualização, passo a decidir, registrando desde logo minha concordância com a AudRecursos e com o MPTCU, incorporando seus argumentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.
8. Inicialmente, ratifico despacho que proferi à peça 349 dos autos, mediante o qual conheci dos recursos interpostos, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.
9. Em seguida, acolho o exame técnico que demonstrou a não ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal, tendo como base a Resolução-TCU 344/2023.
10. Acolho igualmente a proposta de dar provimento aos recursos de Sidney Souza Nascimento, Maria da Conceição Santos da Silva, Jorge Luiz Gonçalves Farias e Washington Rodrigues de Miranda; para tornar sem efeito o item 9.3 do Acórdão 2469/2019-TCU-Plenário.
11. Com efeito, concordo com a AudRecursos que, no presente caso, os agentes públicos recorrentes não incorreram em dolo ou erro grosseiro, porquanto não lhes seria possível verificar, à época dos certames, os indícios de fraude apontados por esta Corte de Contas.
12. De fato, conforme aponta a unidade instrutiva, os indícios de conluio entre diversos licitantes foram apontados por esta Corte de Contas em processo de fiscalização, no qual foi utilizada a expertise dos servidores desta Casa, especializados na matéria, sendo razoável supor as dificuldades dos gestores do órgão licitante para identificação dos elementos caracterizados pelo Tribunal.
13. Conforme apontou a unidade especializada em recursos, a constatação de conluio por parte da equipe de auditoria do TCU demandou o conhecimento amplo acerca das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006 (anos de 2012 e 2013) e não seria razoável, à luz da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, exigir que os agentes públicos ora recorrentes pudessem, a partir de dados isolados de cada licitação, chegar às mesmas conclusões dos auditores desta Corte de Contas.
14. Desse modo, concordo que a situação de não detecção dos indícios posteriormente apontados pelo Tribunal não se configura como erro grosseiro, ou seja, insuficiente para ensejar a aplicação de multa a Jorge Luiz Gonçalves Farias, Washington Rodrigues de Miranda e Sidney Souza Nascimento.
15. Como indicou a AudRecursos, no caso, a unidade adotou como referência, por analogia, o Acórdão 1975/2013-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquer Costa (investigações do TCU ao invés da Polícia Federal), no sentido de que os gestores não devem responder por fatos relacionados a conluio em licitação, quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações da Polícia Federal.
16. Por oportuno, relembro que a recorrente Maria da Conceição Santos da Silva, em que pese não ter sido condenada ao pagamento de multa pecuniária, foi considerada responsável, conjuntamente com os demais recorrentes, por culpa "in vigilando", oriunda de suposta omissão frente aos supostos indícios de fraude ocorridos nas licitações sob apreciação, razão pela qual se apresenta nesta oportunidade também como recorrente, em razão da sua irresignação quanto à deliberação que a considerou co-responsável.
17. Considerando que o Tribunal, por intermédio da decisão recorrida, rejeitou expressamente as suas razões de justificativa, conforme subitem 9.2 da deliberação, não obstante não a tenha apenado com multa, mister que se torne igualmente insubsistente referido subitem do acórdão recorrido, em relação a essa responsável, estendendo tal medida para Maria Domicia de Cerqueira Pedreira, igualmente mencionada no referido dispositivo e nas mesmas circunstâncias fáticas da ora recorrente.
18. Concorro, igualmente, com o exame técnico no sentido de considerar que os argumentos da Construtora Ceará Mendes Ltda. se mostraram suficientes para afastar o indício de conluio caracterizado como “desistência de propostas nos lotes I, II, III e V da Concorrência 120019 após a fase de entrega dos envelopes”, nos termos apontados pela AudRecursos, na instrução de peça 374,

verbis:

“6.3.3. Em relação à arguição acerca da retirada de propostas da CP 120019, no sentido de que a Ceará Mendes nunca teria afirmado não possuir interesse nos lotes I, II e III, mas que haveria maior interesse estratégico nos lotes IV e V - sendo escolhido o lote IV, para redução de custos com logística e minimização de exposição a risco; vê-se que essa deve ser acatada. De fato, revela-se plausível que a empresa tenha decidido pela retirada das propostas por questões logísticas e estratégicas. Ademais, a empresa precaveu-se de possível inabilitação por motivo de indicação de componentes da equipe técnica para mais de um lote. Afasta-se, pois, o indício de conluio ‘desistência de propostas nos lotes I, II, III e V da Concorrência 120019 após a fase de entrega dos envelopes’.”

19. Assim, acolho a conclusão da AudRecursos no sentido de dar provimento ao recurso da empresa Ceará Mendes Ltda., tendo em vista que, dos indícios de conluio inicialmente apontados, que fundamentaram a sua inabilitação para licitar, permaneceram hígidos apenas dois deles, a saber, “apresentação de propostas de preços formal, caracterizadas pela repetição dos preços unitários orçados pela Cerb nos lotes I, II, III, IV e V da Concorrência 120018” e “vínculos anteriores com as empresas Metro Engenharia e Franco Araújo (formação de consórcios)”.

20. Ocorre, como aponta o exame técnico, que tal situação é bastante semelhante à observada em relação à empresa Metro Engenharia, que foi excluída (juntamente com as empresas Patrol e Aço 50) do rol de apenas originalmente submetidas ao Plenário pelo relator do feito, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, por força do voto revisor do Ministro Bruno Dantas, cabendo, em atenção ao princípio da isonomia, excluir a empresa Ceará Mendes do rol de empresas apenas, dando-se provimento ao correspondente recurso.

21. Mesma sorte não merecem os recursos das demais empresas originalmente apenas no feito, conforme exame detalhado promovido pela AudRecursos que, como disse, acolho na sua íntegra e cujos fundamentos incorporo às razões de minha decisão.

22. Rememoro que as empresas 2MS - Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., Emajo Empreendimentos Ltda. e Roble Serviços Ltda., em suas razões recursais defendem a tese de que não haveria indícios de fraude e conluio a macularem sua participação no âmbito das Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006, aduzindo, para tanto, diversos argumentos que foram registrados e analisados de forma detalhada pelo exame técnico, que concluiu pela inaptidão desses argumentos para elidir os indícios de conluio apontados como fundamentos para a condenação, portanto, concluindo pela negativa de provimento dos recursos.

23. Examinando a instrução da AudRecursos, verifico que muitas das teses de defesa se repetem nas razões recursais de todas (ou várias) das recorrentes, motivo pelo qual abstenho-me de repetir todos os elementos especificados em detalhes pela unidade instrutiva, para fazer uma abordagem sintética desses argumentos gerais de defesa e correspondentes análises técnicas, discutindo em seguida as questões suscitadas em caráter pessoal por cada uma das recorrentes.

24. Não devem prosperar os argumentos manejados por todas as recorrentes de que a similaridade da formatação das propostas apresentadas pelas empresas 2MS Engenharia, Elite Engenharia e Roble Serviços seria em função de essas empresas terem terceirizado a contratação de profissional orçamentista responsável pela elaboração das planilhas de composição de preços, não tendo ocasionado prejuízo no conteúdo de suas propostas e troca de informações entre tais empresas, visto que as recorrentes não trouxeram aos autos documentos que provem que esse profissional tenha sido o mesmo entre as empresas e, ademais, não trouxeram aos autos documentos que demonstrem que o trabalho desenvolvido pelo prestador de serviço não tenha ocasionado prejuízo no conteúdo das propostas das empresas e a troca de informações entre elas.

25. Além disso, nesse ponto, concordo com a AudRecursos de que a indicação de que haveria precedente do TCU no sentido de que não haveria irregularidade ou prova de fraude em duas empresas concorrentes compartilharem informações entre si (TC 010.468/2008-8), posto que o próprio voto mencionado (peça 273, p. 21) aponta duas ressalvas (conluio ou intuito de fraude) a ocasionar a proibição de conhecimento das propostas entre os licitantes, exatamente o verificado no caso em tela.

26. Em relação aos argumentos de que a contratação de profissional terceirizado para elaboração das planilhas de composição de preços não traria qualquer prejuízo à independência das propostas, uma vez que o trabalho desenvolvido por esse prescindiria de informação técnica personalíssima da empresa, e de que o exame da viabilidade de preços e da aplicação de desconto seria da empresa e não do profissional terceirizado para elaboração das planilhas de composição de preços, tenho que não devem ser acolhidos, porquanto não foi juntada aos autos prova dessas afirmações.

27. No mesmo sentido, concordo com a AudRecursos e rejeito o argumento da Roble de que, quanto ao indício “apresentação de propostas de preços (planilha de Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Engelux e Elite Engenharia Ltda.”, não teria competido em nenhum lote com a Elite Engenharia e o único lote em que concorreu com a Engelux (lote V da CP 120019) - sua proposta teria ficado em 4º lugar, pois a empresa não apresentou argumentos/documentos que afastem o indício de conluio relativo à apresentação de proposta de preços com formatação idêntica entre três empresas.

28. Também não merece acolhida as arguições de que o fato de o arquivo eletrônico Excel da proposta de preços da Emajo ter a mesma autora do arquivo da proposta da empresa Global San (Iana)- Lote III, Concorrência 130006 seria mero erro do operador do computador, sendo que haveria ocasionalmente situações em que funcionários da Global San utilizavam os computadores da Emajo; e de que referente ao Lote II da CP 130002, a similitude da proposta da Emajo à da empresa Global San seria em virtude da informática (programas próprios para cálculos de orçamentos de engenharia), a própria dinâmica do mercado (pesquisas mercadológicas das empresas) e o próprio orçamento nos editais da Cerb (peça 323, p. 28-31), posto que as informações apenas reforçam o vínculo que a Emajo possuía com a Global San, dando azo à conclusão de troca de informações e quebra da independência das propostas no âmbito dos certames.

29. Também não merecem prosperar as alegações de que as situações das empresas Patrol, Aço 50 e Metro seriam bastante similares ao caso das empresas recorrentes, e que a decisão do Tribunal ao concluir que aquelas não teriam participado de conluio, conduzem à conclusão de que tal irregularidade sequer ocorreu, porquanto sem a combinação de todas as empresas não haveria como induzir a partição de lotes entre elas; de que os descontos oferecidos pelas empresas Patrol, Aço 50 e Metro, próximos aos das empresas sancionadas, fulminariam a tese dos reduzidos descontos; e de que a isenção de penalidade das empresas Patrol, Aço 50 e Metro (não participação de suposto conluio) corroborariam com o entendimento de que os descontos ofertados estariam consonantes com os preços de mercado, pois essas participaram das licitações e saíram vencedoras mesmo com a concessão de descontos reduzidos.

30. Em primeiro lugar, as diferenças na atuação dessas empresas já foram adequadamente especificadas por ocasião da prolação do acórdão recorrido, nos termos do voto revisor apresentado pelo eminente Ministro Bruno Dantas, que acabou prevalecendo exatamente no sentido de diferenciar as atuações de cada uma das empresas arroladas, circunstâncias que as recorrentes, também nessa fase recursal, não lograram elidir.

31. Naquela ocasião, o Tribunal concluiu que o conjunto indiciário em relação as empresas Patrol, Aço 50 e Metro mostrou-se insuficiente para caracterizar conluio. A análise técnica detalhou os indícios remanescentes no que tange a essas empresas:

a) Metro: apresentação de propostas de preços formais e vínculo anterior com a Ceará Mendes - formação de consórcio; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas. Deve-se ressaltar que a formação de consórcio, por si só, é insuficiente para ensejar a ocorrência de conluio;

b) Aço 50: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas; e



c) Patrol: apresentação de propostas de preços formais; sendo que, nesse caso, esta Corte de Contas considerou insuficientes para caracterizar a atuação no conluio a mera apresentação de propostas.

32. Em segundo lugar, a conclusão pela não participação das empresas Patrol, Aço 50 e Metro no conluio, por insuficiência de indícios, não isenta as demais, nas quais o conjunto indiciário mostrou-se bastante robusto.

33. Em terceiro lugar, a concessão de reduzidos descontos pelas empresas Patrol, Aço 50 e Metro, próximos aos das empresas sancionadas, não significa que a tese de conluio esteja totalmente eliminada e de que os preços ofertados seriam os de mercado. No caso, a tese de conluio remanesce em relação à outras sete empresas, por suficiência de indícios, e não há qualquer relação entre o reduzido desconto ofertados pelas empresas Patrol, Aço 50 e Metro com a aderência desses a preços de mercado.

34. Não procede, igualmente, o argumento de que os orçamentos de referência da Cerb estariam totalmente defasados, variando de 5% a 10% os percentuais de redução no que tange aos valores vigentes quando do lançamento dos certames - não havendo margem para concessão de desconto superior ao havido nas licitações, o que descaracterizaria a suposta fraude licitatória, posto que não consta dos autos documentos que provem que as empresas tenham questionado os orçamentos de referência da Cerb à época das licitações e, ao não questionarem tal defasagem de preços no momento oportuno, demonstraram tacitamente estarem de acordo com as planilhas orçamentárias da Cerb para as licitações.

35. E, desta feita, o laudo técnico apresentado pela recorrente 2MS como elemento a justificar tal argumento foi questionado pela AudRecursos (peça 374) nos seguintes termos, **verbis**:

“6.5.6. Quanto ao laudo técnico trazido aos autos pelo apelante (peça 167, p. 41-43), datado de 26/10/2016, que considera a existência de defasagem nos preços do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) em relação às CP 120018 (5%), 120019 (5%) e 130002 (10%), deve-se ressaltar que o Sinapi não considera adequadamente os ganhos de escala, ignorando as possibilidades de significativas reduções nos custos de fornecimento de materiais e equipamentos adquiridos em grandes quantidades, oriundas de negociações diretas com fabricantes ou grandes revendedores (conforme Acórdãos 2984/2013-TCU-Plenário e 1011/2015-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO). Tais ganhos de escala deveriam ter sido considerados no laudo técnico para que se obtivesse uma visão mais realista dos descontos que poderiam ser concedidos pela licitante. Nesse ponto, causa estranheza a disparidade entre os percentuais de defasagem mencionados no laudo técnico e aqueles constantes no parecer trazido pela Ceará Mendes à peça 271, p. 25-26. De fato, o aludido parecer, considerando a data-base do orçamento como janeiro de 2012, apresenta defasagem de 5,64% (proposta em outubro de 2012) e 8,83% (proposta em abril de 2013), enquanto o laudo técnico considerou as planilhas de referência da Cerb em comparação com outubro de 2012 (CP 120018 e 120019) e abril de 2013 (CP 130002).”

36. Em relação ao argumento de que os orçamentos da Tabela Sinapi seriam excessivamente “enxutos”, não permitindo oferta de descontos grandes, sendo esse o motivo pelo qual as empresas ora investigadas não teriam dado descontos mais elevados, entendo que esse não deve ser acolhido, visto que as recorrentes não trouxeram aos autos elementos que suportem tal afirmação. Ademais, deve-se salientar que ao elaborar orçamento estimativo de obras, a Administração não deve fixar preços unitários de materiais e serviços superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) - Acórdão 5.376/2009-TCU-1ª Câmara, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.

37. Também não merece acolhida o argumento de que em orçamentos de engenharia, a utilização do fator “K” seria habitual no Estado da Bahia, além de tal metodologia não ser vedada pelo

edital, posto que nestes autos, não se está a discutir a legalidade do uso do fator kapa, mas sim o uso comum da metodologia como um dos indicativos de conluio.

38. Nesse ponto, registro que o Decreto Estadual 9.534/2005 não se aplicava ao Convênio 769228/2012 MI, mas sim as regras do edital e as normas de fulcro federal, além do que não se questionou a legalidade do uso do Fator Kapa, mas sim a coincidência de uso da metodologia por parte das empresas Elite Engenharia, Roble Serviços e 2MS Engenharia, situação apontada como indício de conluio.

39. Quanto à arguição de que o prestador de serviço que elabora a proposta comercial não teria acesso ao multiplicador “kapa” usado em cada certame licitatório, o que afastaria a possibilidade de vazamento do preço além de assegurar competitividade, igualmente não prospera, porquanto não foram juntados aos autos documentos que comprovem tal afirmação.

40. Passo a discutir os argumentos manejados por cada uma das recorrentes que, na minha visão, representam circunstâncias pessoais de cada empresa.

41. Relativamente à 2MS Engenharia Ltda. (antiga Engelux Engenharia Ltda.), relembro que ela foi condenada em virtude de fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no voto do relator do acórdão condenatório, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

a) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Roble Serviços e Elite Engenharia Ltda., repetindo-se, inclusive, a metodologia de formação dos preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão de obra e sobre os preços unitários dos insumos, tendo por base composição de custos idênticas às das referidas empreiteiras – lote II da Concorrência 120018; lote V da Concorrência 120019 e lote III da Concorrência 130002;

b) apresentação de proposta de preços no lote V da Concorrência 120019 com valor idêntico ao fornecido pela Elite Engenharia no lote II da Concorrência 120018 (R\$ 3.247.860,84); e

c) possível participação formal no lote V da Concorrência 120019.

42. Em primeiro lugar, concordo com a AudRecursos de que os argumentos manejados pela recorrente se mostraram insuficientes para elidir os indícios de conluio apontados pela decisão condenatória e, ainda após o exame desses elementos, pesam contra a empresa os três indícios de conluio que registrei no parágrafo precedente.

43. Conforme concluiu a AudRecursos, não merece acolhida o argumento de que não haveria qualquer padrão no resultado das licitações objeto de auditoria, não tendo havido igualdade entre as licitantes na partilha dos lotes, visto que, efetivamente, o que se observou, a partir dos indícios de conluio, foi a divisão de lotes entre as empresas licitantes, mas tal divisão não significa, necessariamente, igualdade na distribuição dos lotes.

44. Concorro com o exame técnico de que o padrão observado foi que, na maioria das vezes (sete das dez vencedoras de um lote em 2012, venceram um lote em 2013), as mesmas empresas vencerem nas Concorrências de 2012 e 2013, conforme detalha a AudRecursos na instrução de mérito de peça 374, que reproduzo no relatório que antecede este voto.

45. Também não acode à recorrente a arguição de que haveria um elevado número de empresas potencialmente interessadas e capacitadas para participar das licitações, não tendo como as onze empresas habilitadas manipularem tal universo de possíveis concorrentes, pois, conforme afirma o exame técnico, o conluio é realizado em relação às empresas participantes da licitação (fase de habilitação) e não na fase de retirada de editais (possíveis interessados nos certames).

46. No tocante à arguição de que não existiria um só fato ou circunstância a vincular, a um só tempo, as onze empresas acusadas de conluio, havendo indícios envolvendo outras empresas entre si que não a 2MS Engenharia, concordo com a AudRecursos de que, para se caracterizar conluio por meio de indícios, não há necessidade que esses se refiram a todas as onze empresas ao mesmo tempo, ou seja, os indícios podem envolver um grupo menor de empresas dentro do total delas.

47. No caso, à 2MS Engenharia, por exemplo, são atribuídos indícios que envolvem outras duas empresas (Roble Serviços e Elite Engenharia), onde o comportamento comum das empresas acusadas de conluio são os baixos percentuais de desconto em relação ao orçamento da Cerb e a divisão de lotes nas Concorrências Cerb/BA CP 120018, 120019, 130002 e 130006.

48. Ante todos esses elementos, acolho a proposta da AudRecursos, ratificada pelo MPTCU, no sentido de negar provimento ao recurso da 2MS Engenharia Ltda. (antiga Engelix Engenharia Ltda.).

49. No que tange à Elite Engenharia Ltda., relembro que ela foi condenada em virtude de fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no voto do relator do acórdão condenatório, notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

a) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação similar à adotada pelas empresas Roble Serviços e Engelix, repetindo-se, inclusive, a metodologia de formação dos preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão de obra e sobre os preços unitários dos insumos, tendo por base composição de custos idênticas às das referidas empreiteiras – lote II da Concorrência 120018, lote V da Concorrência 120019, lote III da Concorrência 130002 e lote I da Concorrência 130006;

b) apresentação de proposta de preços no lote II da Concorrência 120018 com valor idêntico ao fornecido pela Engelix Engenharia no lote V da Concorrência 120019 (R\$ 3.247.860,84); e

c) apresentação de proposta de preços no lote I da Concorrência 130006 com valor idêntico ao fornecido pela Engelix Engenharia no lote III da Concorrência 130002 (R\$ 2.742.870,48).

50. Quanto à arguição de que na acusação, haveria indícios envolvendo outras empresas entre si que não a Elite Engenharia, sendo que a similaridade das propostas da Elite Engenharia, Engelix e Roble (que seria o único indício contra a Elite Engenharia) seria o único indício do suposto conluio, considero que essa não merece prosperar, pois foram atribuídos à Elite Engenharia outros dois indícios de conluio, quais sejam: (i) apresentação de proposta de preços no lote II da Concorrência 120018 com valor idêntico ao fornecido pela Engelix Engenharia no lote V da Concorrência 120019 (R\$ 3.247.860,84); e (ii) apresentação de proposta de preços no lote I da Concorrência 130006 com valor idêntico ao fornecido pela Engelix Engenharia no lote III da Concorrência 130002 (R\$ 2.742.870,48).

51. Quanto à arguição de que o simples fato de terem sido apresentados descontos lineares não seria indício de irregularidade, haja vista não haver dispositivo legal e/ou regra nos editais de licitação que obste tal prática, também não deve prosperar. De fato, a oferta, por mais de um licitante, de descontos lineares aplicados a todos os itens do orçamento-base não configura fraude à licitação, se desacompanhada de outros elementos que corroborem a tese de conluio (Acórdão 809/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler). No caso, há um conjunto de três indícios de conluio apontado à Elite Engenharia.

52. No que tange à alegação de que não pesaria contra a Elite Engenharia prática de dano ao erário, sobrepreço ou má prestação de serviço, fato que contribuiria para a elisão da tese de conluio, tenho que essa não procede, porque a existência de conluio independe da ocorrência de dano ao erário, sobrepreço ou má prestação de serviço. No caso concreto, a vantagem das empresas envolvidas foi consubstanciada na repartição dos lotes de licitações.

53. Ante todos esses elementos, acolho a proposta da AudRecursos, ratificada pelo MPTCU, no sentido de negar provimento ao recurso da Elite Engenharia Ltda.

54. No que concerne à Emajo Empreendimentos Ltda., relembro que ela foi condenada em virtude de fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no voto do relator do acórdão condenatório,

notadamente em razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb e dos seguintes aspectos:

a) inércia na utilização das faculdades conferidas pela Lei Complementar 123/2006, mesmo tendo manifestado enquadrar-se na situação tratada pela referida lei, caracterizando possível participação formal nos lotes I, IV e V da Concorrência 120018 e lotes I e V da Concorrência 120019;

b) vínculo familiar com os dirigentes da empresa Global San Empreendimentos – lote III Concorrência 130006;

c) arquivo eletrônico Excel da proposta de preços tendo a mesma autora do arquivo da proposta da empresa Global San (Iana) – lote III Concorrência 130006;

d) formatação de proposta similar à da empresa Global San no lote II da Concorrência 130002; e

e) vínculo do sócio majoritário com o sócio administrador da Roble serviços na pessoa jurídica 3M Serviços Ltda. – EPP.

55. Não merece acolhida o argumento de que a utilização das faculdades conferidas pela Lei Complementar 126/2006 não seria uma obrigação da empresa e sim uma opção, sendo que a não utilização de tais prerrogativas teriam sido ato legítimo e prudente de gestão (sabendo de suas limitações quanto aos recursos humanos, administrativos, materiais e financeiros), e não de conluio. Embora se reconheça que o uso das faculdades da Lei Complementar 126/2006 seja uma opção da empresa e não uma obrigação, deve-se ressaltar que tal comportamento pode ser considerado um dentre um conjunto de indícios suficientes para caracterizar conluio.

56. Também não merece prosperar a alegação de que empresas do mesmo grupo econômico, de propriedade de parentes entre si, que tenham sócios em comum, poderiam disputar o mesmo certame licitatório, não havendo irregularidade nesses casos, alegando-se precedente STJ 51.540-8-RS, rel. Ministro Demócrito Reinaldo, precedentes do TCU Acórdão 297/2009-Plenário, rel. Ministro Marcos Vinícios Vilaça; Decisão 603/1997, rel. Ministro Humberto Souto.

57. Com efeito, a existência de sócios comuns em empresas participantes de licitação não constitui, por si só, ilegalidade. Contudo, esse cenário acarreta ao condutor dos certames o dever de diligenciar para evitar fraudes (Acórdão 662/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro Valmir Campelo).

58. A vedação de participação em licitações sob a modalidade concorrência de empresas com sócios comuns é ilícita, apesar de poder constituir indício que, somado a outros, conforme o caso concreto, configure fraude ao certame (Acórdão 2341/2011-TCU-Plenário, de minha relatoria). Não existe vedação legal para a participação, em licitações, de empresas com sócios comuns, a despeito de que, em tese, tal situação pode determinar graves prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade, configurando até mesmo fraude à licitação. É preciso que se verifiquem, em cada caso, os efetivos efeitos dessa condição no processo licitatório e no resultado alcançado pela Administração Pública (Acórdão 2589/2012-TCU-Plenário, idem de minha relatoria).

59. Como se vê, a existência de sócios em comum não constitui, por si só, uma ilegalidade. Todavia, tal comportamento pode ser considerado um dentre um conjunto de indícios suficientes para caracterizar conluio. Da mesma forma, pode-se dizer acerca de dirigentes de empresas licitantes parentes entre si. Não há vedação legal à participação, em uma mesma licitação, de empresas cujos sócios tenham relações de parentesco entre si. Contudo, essas relações podem e devem ser levadas em conta sempre que houver indícios consistentes de conluio (Acórdão 1.448/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). Nesse sentido, temos também o Acórdão 2.588/2012-TCU-Plenário, da minha relatoria.

60. Assim sendo, permanecem os indícios de conluio apontados à empresa Emajo Empreendimentos, motivo pelos quais acolho a proposta da AudRecursos, ratificada pelo MPTCU, no sentido de negar provimento ao referido recurso.

61. No que tange à empresa Roble Serviços Ltda., relembro que essa foi condenada em virtude de fortes indícios de conluio entre empresas verificados na análise das Concorrências 120018, 120019, 130002 e 130006, conforme destacado no voto do relator do acórdão condenatório, notadamente em

razão da divisão dos lotes entre as licitantes mencionadas, do reduzido desconto ofertado em relação ao valor estipulado pela Cerb, além dos seguintes aspectos:

a) apresentação de propostas de preços (planilha Excel) com formatação idêntica à adotada pelas empresas Englux e Elite Engenharia Ltda., repetindo-se, inclusive, a metodologia de formação dos preços unitários, mediante aplicação de fator kapa sobre os coeficientes de produtividade da mão de obra e sobre os preços unitários dos insumos, tendo por base composição de custos idênticas às das referidas empreiteiras – lote I da Concorrência 120018; lote V da Concorrência 120019 e lote IV da Concorrência 130002;

b) possível participação formal no lote V da Concorrência 120019, caracterizada pela divisão dos lotes, na forma exposta anteriormente; e

c) vínculo do sócio majoritário com o sócio administrador da Emajo Empreendimentos na pessoa jurídica 3M Serviços Ltda. EPP, tendo ambas concorrido diretamente (lote I da Concorrência 120018 e lote V da Concorrência 120019).

62. Em primeiro lugar, concordo com a AudRecursos de que os argumentos manejados pela recorrente se mostraram insuficientes para elidir os indícios de conluio apontados pela decisão condenatória e, ainda após o exame desses elementos, pesam contra a empresa os três indícios de conluio que registrei no parágrafo precedente.

63. Não merece acolhida a arguição de que o fato de ter sido vencedora de um lote da CP 120018 apenas após ter ingressado com recurso demonstraria não ter ocorrido conluio, porquanto o ingresso de recurso não implica, necessariamente, na ausência de possibilidade de conluio com repartição de lotes entre licitantes, ante a inexistência de relação de causa e efeito entre tais circunstâncias.

64. Em relação à alegação de que a existência de relacionamento com os sócios das empresas Emajo Empreendimentos Ltda. e da 3M Serviços Ltda. não seria, por si só, fato suficiente para que se aponte ocorrência de conluio, tenho que essa não deve prosperar, porquanto esse indício não foi o único imputado à empresa recorrente, mas um de três. Aliás, é verdade que a existência de sócios comuns em empresas participantes de licitação não constitui, por si só, ilegalidade, contudo, esse cenário impõe ao condutor dos certames o dever de diligenciar para evitar fraudes (Acórdão 662/2013-TCU-Plenário, relator Ministro Valmir Campelo).

65. No que concerne ao argumento de que não se sustentaria a conclusão de que a Emajo Empreendimentos Ltda. teria deixado de exercer o direito de preferência da Lei Complementar 123/2006, no âmbito da disputa do lote I da CP 120018, para beneficiar a Roble Serviços Ltda. (peça 272, p. 9), concordo que esse não deve ser acolhido, uma vez que o fato de a Emajo, eventualmente, ter deixado de exercer seu direito, apesar de não ser ilícito, não significa que não possa ser um indício de conluio para repartição de lotes entre empresas licitantes.

66. Também não procede a alegação do recorrente de que não faria sentido à Emajo Empreendimentos Ltda. cobrir a proposta da Roble Serviços Ltda., em relação ao lote I da CP 120018 (R\$ 59.932,23), quando poderia cobrir as propostas dos lotes IV e V por preços menores, pois embora a Emajo Empreendimentos pudesse sofrer prejuízo financeiro acaso optasse pelo lote I, tal situação não elimina a questão do conluio por divisão de lotes (CP 120018 e 120019 - um vencedor diferente por lote). Nesse ponto, cabe ressaltar que a Emajo optou por não cobrir as propostas dos lotes I, IV e V da CP 120018, tendo adjudicado o Lote III da CP 120019.

67. Ante todos esses elementos, acolho a proposta da AudRecursos, ratificada pelo MPTCU, no sentido de negar provimento ao recurso da Roble Serviços Ltda.

68. Por fim, registro informação da AudRecursos em instrução de peças 446/448, ratificando a instrução de peças 374/376, após devolução do feito à unidade técnica para exame de documentação juntada aos autos por meio da Procuradoria da República no Estado da Bahia, que encaminhou cópia de uma ação penal relativa aos mesmos objetos do presente processo. O compartilhamento dos dados sigilosos foi autorizado pela Justiça Federal, em decisão proferida nos autos do Inquérito Policial 1007585-17.2020.4.01.3300 (peça 401):

“23. O MPF ofereceu denúncia contra os administradores das empresas Emajo Empreendimentos Ltda., Roble Serviços Ltda., Emprege Construções Ltda., Construtora Franco Araújo Ltda., Elite Engenharia Ltda., 2MS Engenharia Ltda., Metro Engenharia e Consultoria Ltda., Construtora Ceará Mendes Ltda., Aço 50 Engenharia e Empreendimentos Ltda. e Leão Engenharia Ltda. por fraude ao caráter competitivo das licitações (art. 90 da Lei 8.666/93) por quatro vezes (Concorrências 120018, 120019, 130002 e 13000), além de associação criminosa (peça 444).

24. A denúncia resultou de investigação instaurada com base na auditoria realizada pelo TCU. Enquanto o Tribunal se debruçou sobre os procedimentos licitatórios, o MPF conduziu uma apuração que incluiu a quebra de sigilo bancário e telemático dos investigados, devidamente autorizada pelo Judiciário (peça 444, p. 6).

25. Segundo a denúncia, as provas coletadas permitiram concluir de forma inequívoca que os denunciados se uniram de maneira estável e contínua para fraudar o caráter competitivo das concorrências, simulando competição e dividindo lotes entre os concorrentes, o que lhes proporcionou preços mais vantajosos e resultou em prejuízo ao erário (peça 444, p. 85).

26. O MPF identificou transferências financeiras entre as empresas, além de compartilhamento de funcionários, infraestrutura e troca de informações sobre as propostas.

27. Especificamente em relação à Construtora Ceará Mendes, a quebra de sigilo bancário revelou transferências financeiras entre esta e as empresas Roble, Franco Araújo e Metro.

28. A investigação apontou uma transferência financeira no valor de R\$ 21.000,00, da conta corrente da Roble Serviços Ltda., em 18/6/2004, para a conta pessoal de Ubirajara Índio do Ceará Filho, administrador da Construtora Ceará Mendes (peça 444, p. 19 e 78-79).

29. O MPF também identificou que a Construtora Franco Araújo, declarada inidônea pelo acórdão recorrido, transferiu R\$ 554.000,00 para a Construtora Ceará Mendes durante o período das licitações fiscalizadas pelo TCU, tendo recebido desta a quantia de R\$ 92.016,60 (peça 444, p. 42). Transações transcritas na página 82 da denúncia indicam que a Franco Araújo transferiu R\$ 564.000,00 para a conta de Ubirajara Índio e recebeu R\$ 60.930,60.

30. Em complemento, o MPF destacou a existência de intenso fluxo financeiro entre a Construtora Ceará Mendes e a Metro Engenharia que, no período de 3/1/2012 a 15/12/2014, transferiu R\$ 1.011.409,27 para a Construtora Ceará Mendes (peça 444, p. 81).”

69. Não obstante os elementos que constam deste voto, ante as ponderações do Ministro Bruno Dantas na discussão deste feito, que foram apresentadas antecipadamente ao meu gabinete, evoluo meu entendimento para acolher a proposta do eminente revisor, pelos seus próprios fundamentos, no sentido de dar provimento aos recursos das demais empresas recorrentes, estendendo-se os efeitos às outras empresas incluídas no rol de responsáveis, para tornar sem efeito o subitem 9.5 do Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão cuja minuta ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator



ACÓRDÃO Nº 947/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.421/2016-7.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (Representação).
3. Recorrentes: Construtora Ceará Mendes Ltda (14.752.034/0001-47); Roble Serviços Ltda (05.874.949/0001-34); 2MS - Engenharia Ltda. (03.407.182/0001-08); Jorge Luiz Gonçalves Farias (110.463.925-49); Maria da Conceição Santos da Silva (164.117.655-53); Sidney Souza Nascimento (108.860.955-49); Washington Rodrigues de Miranda (014.126.635-04); Elite Engenharia Ltda (08.782.693/0001-23); Emajo Empreendimentos Ltda. (04.209.889/0001-72).
4. Unidades Jurisdicionadas: Estado da Bahia; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Mauricio Brito Passos Silva (20770/OAB-BA), entre outros, representando a 2MS Engenharia e Consultoria Ltda; Carlos Roberto de Melo Filho (13080/OAB-BA), entre outros, representando a Construtora Franco Araújo Ltda.; Kleber Jorge Carvalho Bezerra (11257/OAB-BA), representando a Global Empreendimentos Ltda.; Hermes de Oliveira Sousa (27264/OAB-BA), entre outros, representando Jorge Luiz Gonçalves Farias; Giovana Barros de Oliveira (62697/OAB-BA), entre outros, representando a Construtora Ceará Mendes Ltda; Adriana Tapioca Bastos Sousa (15.405/OAB-BA) e Maria Fátima Almeida de Queiroz (7706/OAB-BA), representando Maria da Conceição Santos da Silva; Adriana Tapioca Bastos Sousa (15.405/OAB-BA) e Maria Fátima Almeida de Queiroz (7706/OAB-BA), representando Sidney Souza Nascimento; Mauricio Brito Passos Silva (20770/OAB-BA), entre outros, representando a Patrol Construcoes Ltda; Ademário Silva Rodrigues (5369/OAB-BA), representando a Emajo Empreendimentos Ltda.; Mauricio Oliveira Campos (22263/OAB-BA), entre outros, representando a Aço 50 Engenharia e Empreendimentos Ltda; Letícia Rabello Costa de Medeiros (58171/OAB-DF), entre outros, representando a Elite Engenharia Ltda; Fredie Souza Didier Junior (15484/OAB-BA), entre outros, representando a Roble Serviços Ltda; Lucas Miranda Ribeiro Nunes (84306/OAB-BA), entre outros, representando a Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia - Cerb; Adriana Tapioca Bastos Sousa (15.405/OAB-BA) e Maria Fátima Almeida de Queiroz (7706/OAB-BA), representando Washington Rodrigues de Miranda; Ednaldo Oliveira Moura (17616/OAB-BA), representando Maria Domícia de Cerqueira Pedreira; Luiz Felipe Garcia da Silva e Silva (19782/OAB-BA), entre outros, representando a 2MS Engenharia Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que, nesta fase processual, foram apreciados pedidos de reexame contra o Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário,

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

9.1. conhecer dos recursos interpostos pelas empresas 2MS Engenharia Ltda., Elite Engenharia Ltda., Emajo Empreendimentos Ltda., Roble Serviços Ltda. e Construtora Ceará Mendes Ltda., para, no mérito, dar-lhes provimento;

9.2. estender os efeitos do item anterior às demais empresas incluídas no rol de responsáveis e tornar sem efeito o item 9.5 do Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário;

9.3. conhecer dos recursos interpostos por Jorge Luiz Gonçalves Farias, Maria da Conceição Santos da Silva, Sidney Souza Nascimento e Washington Rodrigues de Miranda, para, no mérito, dar-lhes provimento, estendendo tal medida para Maria Domícia de Cerqueira Pedreira, para tornar sem efeito os subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.469/2019-TCU-Plenário; e

9.4. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, aos demais interessados, à Controladoria-Geral da União (CGU), à Procuradoria Geral da República no Estado da Bahia, à Secretaria de Desenvolvimento Regional



do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, à Companhia de Engenharia Hídrica Saneamento da Bahia e à Casa Civil do Governo do Estado da Bahia.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0947-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 014.583/2023-2 [Apenso: TC 019.557/2023-0]

Natureza: Denúncia

Unidade Jurisdicionada: Comando da 6ª Região Militar; Hospital Central do Exército

Responsável: identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Interessado: identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Representação legal: Alexandre Augusto Vieira de Melo (9.322/OAB-ES), representando Sollo Brasil Contact Center & Tecnologia Ltda; André Jansen do Nascimento (51.119/OAB-DF), representando Welson da Conceição Jorge.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO PREGÃO 24/2016 REALIZADO PELO COMANDO DA 6ª REGIÃO MILITAR. ADESÃO IRREGULAR À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. OITIVAS. DILIGÊNCIAS. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIAS.

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 127), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 128-129):

- “1. Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico SRP 24/2016 (Processo Administrativo 0044391.00006369/2016-94), sob responsabilidade de Comando da 6ª Região Militar, com valor estimado de R\$ 2.744.236,56 (peça 4, p. 17), cujo objeto é a contratação de prestação de serviço de Call Center receptivo para atendimento ao usuário EBF@cil - 6ª Região Militar - RM, através do número do próprio órgão designado pela Anatel para o atendimento do Exército Brasileiro - 6ª RM.
2. O denunciante alegou (peça 12), em suma, que o Hospital Central do Exército (UASGs 160322 e 167322 - peças 15 e 16) teria praticado o ato administrativo de adesão irregular à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico SRP 24/2016, promovido pelo Comando da 6ª Região Militar (UASG 160036), e celebrado o Contrato 22/2017 (peça 20) poucos dias antes do vencimento da Ata de Pregão, ocorrido em 20/12/2017. Adicionalmente, foi constatado que o Contrato 9/2017, firmado entre Comando da 11ª Região Militar e a empresa Sollo Brasil Contact Center & Tecnologia Ltda, decorrente do mesmo pregão, foi prorrogado por prazo superior a sessenta meses.
3. Na instrução inicial (peça 21), esta Unidade propôs oitivas e diligências, autorizadas com fundamento na delegação de competência conferida pela Portaria MIN-VR 1/2019, do Ministro-Relator Vital do Rego, e na subdelegação conferida pelo art. 2º da Portaria AudContratações 1/2023 (peça 22).
4. Nessas condições, foram encaminhados, em 14/6/2023 e 19/6/2023, ofícios de oitiva às Unidades Jurisdicionadas (peças 24 a 30) e à sociedade empresarial Sollo Brasil Contact Center & Tecnologia Ltda. (peça 38) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta denúncia e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos.
5. O Comando da 6ª Região Militar, em resposta ao item 32.2.a da oitiva (peças 72 a 82), alegou que, apesar da proibição explícita, as autorizações de adesões de caronas à Ata de Registro de Preços decorreram de falhas de controle e práticas habituais, visto que o Pregão Eletrônico SRP 24/2016 foi o único pregão SRP nos anos de 2016 e 2017 que vedou adesões.
6. Na análise colacionada à peça 94, esta Unidade entendeu por insatisfatória a justificativa apresentada, uma vez que o TCU considera adesões a atas de registro de preços práticas excepcionais que requerem justificativas adequadas, especialmente quando o edital do pregão proíbe expressamente tais adesões. Assim, em razão da confirmação preliminar da irregularidade e da reprovabilidade da conduta do Cel. Welson da Conceição Jorge (Ordenador de Despesas do Comando da 6ª RM), foi consignada a necessidade de realização de sua audiência em momento oportuno.
7. Em atendimento à oitiva do item 32.3. (peças 62 a 71), o Comando da 11ª Região Militar justificou a prorrogação do Contrato 9/2017 para além dos sessenta meses sob o argumento de que o atraso no andamento do pregão eletrônico foi consequência do acúmulo de processos decorrente da pandemia da Covid-19. Quanto a tal aspecto, esta Unidade compreendeu que a prorrogação contratual foi justificada adequadamente e que, por conseguinte, não seriam necessárias ações adicionais.
8. Por outro lado, considerou esta Especializada que a documentação apresentada pelo Comando da 11ª Região Militar em resposta ao item 32.4.a da diligência não obteve êxito em demonstrar que o pedido de adesão à Ata de Registro de Preços fora acompanhado de: a) detalhamento das necessidades que se pretendia suprir por meio da adesão; b) demonstração de compatibilidade com o objeto discriminado na referida ata de registro de preços; e c) da realização, à época, de ampla pesquisa de mercado visando caracterizar a vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, conforme estabelecido nos Acórdãos 1.793/2011-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Valmir Campelo, e 509/2015-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Marcos Bemquerer. Assim, diante das lacunas no planejamento, entendeu-se que, por ocasião da instrução de mérito, o Comando da 11ª Região Militar deveria ser cientificado da falha detectada.

9. Quanto à resposta do Hospital Militar de Área de Manaus ao item 32.4. da diligência, a documentação fornecida também foi considerada insuficiente para evidenciar o devido planejamento da contratação. Nessa linha, esta Unidade considerou que o documento enviado ao ordenador de despesas, solicitando autorização para a contratação (peça 40, p. 6-7), falhou em detalhar as necessidades que a adesão pretendia atender e não demonstrou como estas se alinhavam com o objeto da ata de registro de preços. Além disso, a pesquisa de preços realizada (peça 40, p. 9-12) carecia de dados robustos e de avaliação crítica que confirmassem a vantajosidade da adesão em termos técnicos, econômicos e temporais. A partir da ponderação entre a não observância dos critérios estabelecidos pela jurisprudência do TCU e a ausência de prorrogação do Contrato 16/2017, concluiu-se que a solução mais adequada seria cientificar, na instrução final de mérito, a Unidade Jurisdicionada sobre a irregularidade identificada.

10. No mesmo sentido foi o entendimento desta Especializada acerca da resposta fornecida pelo Hospital Central do Exército ao item 32.4.b da diligência (peças 43 a 58). Isto porque, ao examinar a documentação apresentada, verificou que a justificativa da vantajosidade (peça 47, p. 7) em aderir à ata, em detrimento da utilização de pregão próprio (Pregão Eletrônico 1/2017), foi superficial, por não se respaldar em cálculos, ainda que estimativos, indicativos do custo de cada uma das opções. Nessas condições, entendeu, novamente, ser o caso de cientificação da Unidade Jurisdicionada sobre a falha identificada, a ser realizada no contexto da futura análise de mérito.

11. Ademais, a partir do exame da resposta do Hospital Central do Exército ao item 32.4.b da diligência (peças 43 a 58), esta Unidade Técnica observou uma nova ocorrência, qual seja: a circunstância de o Contrato 22/2017, originariamente celebrado para durar doze meses (18/12/2017), ter sido objeto de sucessivas prorrogações, estendendo-se até 31/12/2022, o que totalizou mais de sessenta meses de duração. Diante desta nova constatação, considerou-se conveniente que a Unidade Jurisdicionada fosse diligenciada para justificar a prorrogação excepcional do ajuste à luz do § 4º do art. 57 da Lei 8.666/1993 e dos Acórdãos 2.702/2006-TCU-Segunda Câmara e 1159/2008-TCU-Plenário.

12. Quanto à resposta do Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) em relação ao item 32.5.a da diligência, cujo teor indicou que o contrato firmado entre o Hospital Central do Exército e a empresa Sollo Brasil fora objeto de auditoria, esta Unidade Técnica vislumbrou a necessidade de que o CCIEEx prestasse esclarecimentos adicionais acerca de uma das ocorrências reportadas na auditoria (tentativas de marcação de consultas por meio do *call center* da empresa Sollo Brasil sem obtenção de êxito) e para que encaminhasse a sindicância cuja instauração teria recomendado para fins de apuração da efetiva necessidade da demanda inicialmente estabelecida no contrato, bem como suas respectivas variações ao longo da execução contratual.

13. Já na instrução de peça 107, após comunicações processuais de expediente, o TCU resolveu promover a audiência de Coronel Welson da Conceição Jorge, então Ordenador de Despesas do Comando da 6ª RM, por ter autorizado a adesão das unidades não participantes Hospital Militar de Área de Manaus (UASG 160020) e Hospital Central do Exército/RJ (UASG 160322 e UASG 167322) à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico SRP 24/2016, o que foi expressamente vedado pelo item 3.1 do edital do certame.

Exame das audiências realizadas:

Razões de justificativa apresentadas por Welson da Conceição Jorge, em resposta ao ofício 15601/2024-TCU/Seproc (peça 110):

Item a: autorizar a adesão das unidades não participantes Hospital Militar de Área de Manaus (UASG 160020) e Hospital Central do Exército/RJ (UASG 160322 e UASG 167322) à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico SRP 24/2016, o que foi expressamente vedado pelo item 3.1 do edital do certame

Conduta do responsável: o defendente autorizou adesão das unidades não participantes Hospital Militar de Área de Manaus (UASG 160020) e Hospital Central do Exército/RJ (UASG 160322 e UASG 167322) à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico SRP 24/2016 em descumprimento ao item 3.1. do edital do Pregão Eletrônico SRP 24/2016 e ao Acórdão 1.297/2015-TCU-Plenário,

relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Razões de justificativa do responsável (peça 124):

a) de início, alega a prescrição da possibilidade de agir por parte desta Corte de Contas, uma vez que da ocorrência da eventual conduta irregular (5/10/2017 e 6/12/2017) até a primeira notificação do defendente, por meio do ofício expedido pelo TCU em epígrafe (18/4/2024) decorreu um lapso temporal de seis anos e quatro meses, o que configura a prescrição ordinária, nos termos da Resolução-TCU 344/2022. Mesmo se considerada a data de protocolo da denúncia no TCU (22/5/2023), estariam transcorridos mais de cinco anos dos fatos (p. 4);

b) os contratos advindos das adesões concedidas foram objeto de auditoria pelo controle interno do Exército nos anos de 2018 e 2022, contudo, não foram detectadas irregularidades (p. 4);

c) a Resolução-TCU 344/2022 não regulamentou o prazo prescricional para o recebimento da denúncia, havendo lacuna normativa sobre o assunto. Portanto, diante da omissão, deve-se remeter ao art. 1º da Resolução, que dispõe que o normativo deve observar as disposições da Lei 9.873/1999. E não seria razoável, fugindo aos ditames constitucionais, que tem por regra a prescritibilidade, que a apresentação de denúncia também não esteja submetida ao regime da prescrição, que permitiria o ato em prazo indeterminado (p. 4);

d) o primeiro ato inequívoco de apuração que apontou conduta irregular por parte de Welson Conceição Jorge foi a instrução juntada aos autos em 30/11/2023 (peça 94). Portanto, após os marcos iniciais em 5/10/2017 e 6/12/2017, conforme o art. 1º da Lei 9.873/1999, o primeiro evento com causa interruptiva com alcance sobre esse responsável foi a instrução de 30/11/2023, mais de seis anos depois (p. 4-5);

e) o transcurso de longo prazo também dificultaria o exercício do contraditório e ampla defesa, o que inclusive já teria sido objeto de decisões por parte do TCU (p. 5-6);

f) após descrever o contexto do Projeto EBF@cil e apresentar competências ligadas aos ordenadores de despesa, conforme o atual ordenamento jurídico nacional, afirmando que tais competências deveriam ser vistas com reservas, na espécie, informa toda a tramitação do processo de adesão, para registrar que o SIAFI não apresentava ‘alerta’, dispositivo atual de impedimento de adesões não previstas em edital (p. 10);

g) o Pregão 24/2016 era o único, entre os 26 pregões realizados entre os anos de 2016 e 2017, que não havia a previsão editalícia da concessão da adesão, o que justificaria o erro verificado de permitir adesão ao certame (p. 11);

h) adita que o ordenador de despesas não é um ‘super-agente’ público, onisciente e onipresente em todas as etapas da realização da despesa pública e dos processos administrativos, com a obrigação de refazer o trabalho dos demais agentes que lhe assessoram, bem como há vícios que seriam de difícil detecção. E não caberia a responsabilização do ordenador de despesas em caso de vícios de difícil detecção ou ocultos (p. 11);

i) como prova cabal de que o vício seria de difícil detecção, outros dois ordenadores de despesas, do Hospital Central do Exército e do Hospital Militar de Manaus (peça 40, p. 37-51), não identificaram o disposto no item 3.1 do Edital do Pregão SRP 24/2016, que estabelecia que não seria admitida a adesão à ata de registro de preços decorrente da licitação. Noutros termos, caso tivessem identificado no planejamento prévio da contratação, que requer a análise do edital do pregão, não teriam dado início ao processo de adesão e não teriam solicitado a referida autorização à UG gerenciadora. Também três auditorias conduzidas pelo controle interno do Exército, que tiveram como objeto os contratos advindos das adesões concedidas, nos anos de 2018 e 2022, não teriam detectado a irregularidade (p. 12). Cita-se, na sequência, diversos precedentes que favoreceriam a escusa da conduta verificada;

j) seria razoável admitir a incidência do princípio da confiança legítima nas relações funcionais estabelecidas entre superiores e subordinados no âmbito da unidade administrativas. Se os atos administrativos que subsidiam o processo de decisão são praticados por servidores públicos, há de se lhes reconhecer os atributos da presunção relativa de legalidade, legitimidade e veracidade (p. 13);

k) não há nos autos qualquer demonstração de desídia por parte do defendente que comprove que seria possível a identificação da impossibilidade de autorização à concessão de adesão à ata de registro de preços. E também não seria possível, em sua posição de ordenador de despesas, rever os atos de seus subordinados (p. 15);

l) os erros imputados não seriam qualificados como grosseiros (p. 17). Ademais, o defendente teria agido nos parâmetros do ‘administrador e gestor médio’, quando das autorizações de adesão à ata de registro de preços, em razão da total impossibilidade em refazer os atos de todos subordinados, em especial, na complexa análise de edital por edital (p. 21);

m) não teria agido de má-fé e sempre teria estado à disposição para elucidação dos fatos (p. 22); e

n) finaliza sua peça com os seguintes pedidos (p. 22): i) arquivamento da presente denúncia em relação ao defendente, sem julgamento de mérito, ante a ocorrência da prescrição ordinária; ii) no mérito, que as razões de justificativa apresentadas sejam acolhidas integralmente, para fins de exclusão da responsabilidade do defendente, em razão dos argumentos apresentados ao longo da presente defesa; e iii) sustentação oral, quando dos julgamentos.

Análise:

14. A questão central nesta etapa processual é a discussão acerca da possibilidade de imputação de responsabilidade ao Senhor Coronel Welson Conceição Jorge, defendente nestes autos, por conta de ter autorizado adesão (carona) de unidades não participantes à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico SRP 24/2016, sendo que o edital do certame expressamente vedava tal hipótese.

15. Preliminarmente, há que se avaliar a alegada prescrição da pretensão punitiva, em face do alegado pelo defendente (subitens ‘a’ a ‘e’), sobretudo à luz da recente Resolução-TCU 344/2022, já com as atualizações recentes que foram promovidas pela Resolução-TCU 367/2024. Com base nas normas, poder-se-ia cogitar de qualquer uma das prescrições estabelecidas na norma desta Corte: de mérito ou intercorrente.

16. Cumpre registrar, de início, entendimento que assim constou da ‘jurisprudência selecionada’ desta Corte disponível na internet na homepage do TCU:

Acórdão 2.504/2022-TCU-Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Bruno Dantas)

‘(...)

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.’

17. Assim, atos com vistas ao deslinde do mérito de um processo nesta Corte devem ser vistos como marcos interruptivos quanto à prescrição. Despachos de mero expediente, de toda sorte, tomam outra direção. Com relação a estes, também se extrai da jurisprudência selecionada do TCU que:

Acórdão 2.509/2022-TCU-Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

‘(...)

Despacho de mero expediente comunicando a autuação de processo conexo não é marco interruptivo da prescrição intercorrente, por se tratar de ato que não interfere de modo relevante no curso das apurações, assemelhando-se à prestação de informações (art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022).’

18. Nesse quadro, vale a leitura da Resolução-TCU 344/2022, mencionada nos julgados colacionados e que se relaciona ao cômputo do prazo prescricional nos processos do TCU:

‘Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

- I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.’

19. O inciso acima destacado será fundamental nas análises mais adiante promovidas. Por oportuno, vale, mais uma vez, verificar o que diz o art. 2º da Resolução-TCU 344/2022: ‘Prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso.’

20. Assim, a partir da ocorrência do marco inicial para a prescrição serão cinco anos para que esta ocorra. Já quanto às causas interruptivas, prescreve a mencionada Resolução-TCU 344/2022:

‘Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.’

21. Quanto à prescrição intercorrente, veja-se, mais uma vez, a Resolução-TCU 344/2022:

‘Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal.’

22. Pois bem. Feita essa breve recapitulação conceitual, veja-se o que houve neste processo.

23. Como afirma o defendente, a Lei 9.873/1999 é aplicável a processos nesta Corte, por conta de disposições da Resolução-TCU 344/2022. Observe-se o que diz o art. 1º da Lei mencionada, com destaques da nossa parte:

‘Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, **no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.**’

24. A infração permanente pode ser caracterizada por uma situação em que a infração se prolonga no tempo, não se encerrando com um único ato ou momento. Em casos de infração permanente ou continuada, a contagem do prazo de prescrição deve ser iniciada a partir do dia de sua cessação. Isso significa que, enquanto a infração continuar ocorrendo, o prazo prescricional não começa a correr. A cessação da infração marca o início da contagem do prazo para a prescrição da ação punitiva.

25. No presente caso, os contratos decorrentes da adesão potencialmente irregular foram executados até 2022. Constituem-se em infração permanente, então, já que decorrentes de uma adesão que não era prevista no ato convocatório da licitação. Sendo assim, não há que se cogitar de prescrição, *in casu*,

dado que não transcorreu sequer três anos, necessários para aplicação da prescrição intercorrente.

26. Ademais, a jurisprudência recente do TCU indica que, no caso de denúncias, o termo *a quo* de início de contagem do prazo prescricional é o recebimento da denúncia pelo Tribunal e não a ocorrência do fato na origem. Como exemplo, veja-se o Acórdão 2.936/2023-Primeira Câmara (relator: Ministro Jorge Oliveira), que foi assim divulgado na jurisprudência selecionada do TCU:

‘Nas denúncias apresentadas ao TCU, o marco inicial da contagem do prazo prescricional (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022) deve ser a data de autuação do processo, e não a data do despacho do relator por meio do qual este conhece da denúncia.’

27. A situação ora examinada, portanto, também não se enquadra no inc. III do art. 4º da Resolução TCU 344/2022. Não há prescrição, na presente hipótese, então. Além disso, não houve apuração sobre o fato ora questionado (a autorização indevida da ata) em apurações feitas pelo controle interno do Exército, razão pela qual não se aplica o inc. IV do art. 4º e sim o inc. III, pois somente houve comunicação da irregularidade em tela quando do recebimento da denúncia no TCU.

28. Outro aspecto conceitual levantado pelo defendente e que possui impacto na definição de sua responsabilidade é o relacionada ao ‘erro grosseiro’ (subitem ‘l’, bem como, por conexão, subitens ‘f’ a ‘k’).

29. No caso, há que se rememorar construções recentes acerca do que se pode entender por ‘erro grosseiro’, nesta Corte. Cumpre trazer à lume o que diz a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: ‘Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.’

30. Assim, no caso de erro, há que se ter a qualificação deste, para que se cogite de eventual responsabilização do agente que produziu o ato.

31. Da jurisprudência do TCU extrai-se o seguinte entendimento acerca do erro grosseiro, constante do voto condutor do Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

‘(...), é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele ‘que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio’ (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.’

33. Portanto, o erro grosseiro seria aquele detectável por ‘qualquer pessoa comum’, com nível de atenção aquém do ordinário.

34. No presente caso, verifica-se que defendente tinha o dever de aferir a possibilidade de adesão à ata de registro de preços levada a efeito por meio do Pregão Eletrônico SRP 24/2016, que teria sido o único entre os anos de 2016 e 2017 que vedou adesões, por meio do item 3.1. do edital do Pregão Eletrônico SRP 24/2016.

35. Na análise procedida por meio da peça 94, esta Unidade entendeu por insatisfatórios os argumentos apresentados, tendo em conta que esta Casa considera adesões a atas de registro de preços práticas excepcionais que requerem justificativas adequadas, e, em especial, no caso do presente caso, o edital do pregão proibia expressamente tais adesões. A jurisprudência do TCU é veemente: a adesão a uma ata de registro de preços é medida excepcional, a ser devidamente justificada. Nesse sentido, o



Acórdão 1.297/2015-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Bruno Dantas, por exemplo. Neste ponto, caberia à autoridade rever as disposições do edital que cuidariam da (im)possibilidade de adesão, na espécie. Considera-se, destarte, que há erro caracterizado como grosseiro, a merecer reprimenda por parte desta Corte.

36. Cumpre registrar que a situação aqui descrita não trata de um dever ‘além do ordinário’ e que deveria ser objeto de atenção diferenciada por parte do defendente. Diferente disso, o dever de cuidado, de vigilância, fazia parte de sua rotina, de seu poder decisório, de revisar os atos de seus subordinados. Também é digno de lembrança o Decreto 7.892/2013, vigente à época, que dizia ser competência do órgão gerenciador, unidade em que laborava o defendente, a condução das atas de registro de preços (inc. III do art. 2º do Decreto 7.892/2013). Caberia ao gerenciador autorizar adesões (caronas) por parte de órgãos não participantes (art. 23 do mesmo Decreto 7.892/2013).

37. Quanto à alegação de ausência de má-fé (subitem ‘m’ citado acima), de fato, não se pode afirmar textualmente que isso tenha ocorrido e que seja imputável ao defendente, o que certamente será ponderado pelo Relator, na proposição de julgamento deste processo. Todavia, a situação descrita durante todo o iter processual justifica a apenação, pelo que já se expôs.

38. Desse modo, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável devem ser rejeitadas e o TCU deve aplicar a punição que o caso possa merecer.

Conclusão

39. Como a denúncia já foi conhecida, conforme visto em outras oportunidades (peças 94 e 107), não há necessidade de novas análises quanto a este ponto nesta rodada processual.

40. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável nestes autos não foram suficientes para afastar a conclusão preliminar de que sua conduta de autorizar adesões à ata de registro de preços decorrentes do Pregão Eletrônico 24/2016, que estabelecia proibição expressa quanto a isso, merece reprimendas por parte desta Corte de Contas. Sendo assim, cabe proposta de rejeição das razões de justificativas e aplicação de multa, devendo ser mantidos os termos da matriz de responsabilização anexada à instrução à peça 107 dos presentes autos.

41. Além disso, devem ser encaminhadas as ciências constantes da peça 94 para que o TCU prossiga no acompanhamento dos fatos que julgue necessários. Quanto à proposta de encaminhamento das informações da sindicância objeto da Portaria 140 - Sind/Div Administrativa/2023, entende-se que o controle interno já está adotando as medidas necessárias à apuração dos fatos, e em consonância com o modelo das três linhas de defesa, consideram-se suficientes tais medidas.

42. Finalmente, quanto ao sigilo relativo a estes autos, deve ser promovido seu levantamento, com exceção às peças em que possa constar a identificação da autoria desta denúncia, conforme análise promovida por meio da peça 118.

Proposta de encaminhamento

44. Em virtude do exposto, propõe-se:

44.1. conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 53 da Lei 8.443/1992, nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

44.2. No mérito, considerar a presente denúncia parcialmente procedente;

44.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Welson da Conceição Jorge em relação aos itens ‘a’ da audiência, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



44.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

44.5. dar ciência ao Comando da 11ª Região Militar, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, relacionada à sua inclusão como órgão participante do Pregão Eletrônico 24/2016, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) não houve demonstração que teria sido promovido um adequado e suficiente planejamento para participação no certame, em descumprimento ao disposto no Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Valmir Campelo; e Acórdão 509/2015-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Marcos Bemquerer;

44.6. dar ciência ao Hospital Militar de Área de Manaus, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, relacionada à sua adesão à ata de registro de preços resultante do Pregão Eletrônico 24/2016, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) não houve demonstração que teria sido promovido um adequado e suficiente planejamento, com detalhamento das necessidades que se pretendia suprir por meio da contratação a ser firmada e a demonstração de compatibilidade com o objeto discriminado na referida ata de registro de preços, além da realização, à época, de ampla pesquisa de mercado e uma análise crítica dos dados, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, o que seria necessário para sua adesão (carona) ao resultado do certame, implicando descumprimento aos Acórdãos 1.793/2011-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Valmir Campelo e Acórdão 509/2015-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Marcos Bemquerer;

44.7. dar ciência ao Hospital Central do Exército, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, relacionada à sua adesão à ata de registro de preços resultante do Pregão Eletrônico 24/2016, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) no estudo da vantajosidade o parecer técnico careceu de um aprofundamento, faltando demonstrar com cálculos, ainda que estimativos, indicando o custo de cada uma das opções, implicando descumprimento aos princípios da supremacia dos interesses públicos e economicidade, dentre outros;

44.8. deferir o pedido de sustentação oral formulado por Welson da Conceição Jorge, com fulcro no art. 168, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal;

44.9. informar ao Centro de Controle Interno do Exército, ao Comando da 11ª Região Militar, ao Hospital Militar de Área de Manaus, ao Comando da 6ª Região Militar e ao denunciante 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;

44.10. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Welson da Conceição Jorge, como aos seus respectivos representantes legais;

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

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

É o relatório.

VOTO



Trata-se de denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico-SRP 24/2016, sob responsabilidade do Comando da 6ª Região Militar (RM), com valor estimado de R\$ 2.744.236,56, cujo objeto foi a contratação de prestação de serviço de *call center* receptivo para atendimento ao usuário EBF@cil – 6ª Região Militar (RM), por intermédio do próprio órgão designado pela Anatel para atendimento do Exército Brasileiro – 6ª RM. A ata de registro de preços decorrente do pregão foi firmada com a empresa Sollo Brasil Contact Center & Tecnologia Ltda.

2. O denunciante alegou que, apesar de proibição expressa em edital, foram realizadas adesões irregulares à ata de registro de preços do Pregão Eletrônico-SRP 24/2016, envolvendo as seguintes gestoras: Hospital Militar de Área de Manaus, Comando da 6ª Região Militar, Comando da 11ª Região Militar e Hospital Central do Exército.

3. Adicionalmente, foi aduzido que o Contrato 9/2017, firmado entre o Comando da 11ª RM e a empresa Sollo Brasil Contact Center & Tecnologia Ltda, decorrente do mesmo pregão, teria sido prorrogado por prazo superior a sessenta meses. Foram realizadas diligências e oitivas para avaliar a procedência da denúncia apresentada.

4. Com relação às adesões irregulares ao Pregão Eletrônico-SRP 24/2016, apesar da proibição em edital, a unidade instrutora concluiu inicialmente que as informações prestadas pelo Comando da 6ª RM foram insuficientes para afastar a irregularidade, sendo necessária a realização da audiência do Coronel Welson da Conceição Jorge, ordenador de despesas do Comando da 6ª RM.

5. Quanto ao segundo apontamento, concluiu-se que a prorrogação do Contrato 9/2017 foi justificada adequadamente, não sendo necessárias novas ações.

6. No entanto, a documentação apresentada pelo Comando da 11ª RM não logrou demonstrar que o pedido de adesão à ata de registro de preços fora acompanhado de: (i) detalhamento das necessidades que se pretendia suprir; (ii) demonstração de compatibilidade com o objeto discriminado na referida ata; (iii) pesquisa de mercado visando caracterizar a vantajosidade da adesão. Em razão disso, a unidade instrutora propôs que o Comando da 11ª RM seja cientificado das falhas detectadas.

7. Falhas semelhantes foram identificadas nos contratos resultantes das adesões efetivadas pelo Hospital Militar de Área de Manaus e Hospital Central do Exército, para os quais também foi proposta a cientificação das unidades jurisdicionadas.

8. Ainda quando do exame da resposta do Hospital Central do Exército, a unidade instrutora observou que o Contrato 22/2017, originariamente celebrado para durar doze meses (18/12/2017), foi sucessivamente prorrogado, estendendo-se até 31/12/2022, totalizando mais de sessenta meses de duração. Nova diligência foi feita para esclarecer o assunto, oportunidade em que o Hospital conseguiu demonstrar que o ajuste em questão teve sua vigência encerrada em 17/12/2022, ou seja, dentro do limite de sessenta meses estabelecido no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993.

9. Na atual fase, foram analisadas as razões de justificativa de Welson da Conceição Jorge que alegou, em síntese: (i) prescrição; (ii) que os contratos advindos das adesões foram objeto de auditoria pelo controle interno, sem detecção de irregularidades; (iii) na época, o Siafi não apresentava “alerta” para impedimento de adesões não previstas em edital; (iv) o Pregão SRP 24/2016 era o único à época que proibia a adesão; (v) tratava-se de vício de difícil detecção; (vii) os erros imputados não seriam qualificados como grosseiros e não houve má-fé.

10. A unidade instrutora analisou as razões apresentadas e concluiu que os argumentos apresentados pelo responsável não foram suficientes para afastar a irregularidade referente à adesão irregular à ata de registro de preços.

11. Feito esse breve resumo, passo a decidir.



12. Inicialmente, conheço da denúncia por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.
13. Quanto ao mérito, corroboro a proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), adotando os seus fundamentos como minhas razões de decidir, porém divergindo quanto à proposta de aplicação de multa ao responsável.
14. Sobre a alegada prescrição, a principal questão está na definição do marco inicial de contagem. Como bem analisado pela unidade instrutora, a jurisprudência do TCU indica que, no caso de tela, o início de contagem do prazo prescricional é o recebimento da denúncia por este Tribunal, conforme preceitua o inciso III do art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Sendo esse o marco inicial, não há que se falar em prescrição na presente hipótese.
15. No que diz respeito ao mérito sobre a autorização de adesões irregulares, o responsável apresenta argumentos para justificar a sua conduta, sem, porém, afastar a irregularidade. Como extensamente fundamentado no relatório precedente, de fato as adesões ao Pregão Eletrônico-SRP 24/2016 foram irregulares por contrariarem explicitamente cláusula editalícia que as vedava.
16. Nesse ponto, estou de acordo com a unidade instrutora e acolho a proposta de expedição de ciências com vistas à prevenção de novas irregularidades e ao aprimoramento dos controles internos das unidades envolvidas.
17. Divirjo, porém, quanto à aplicação de multa ao responsável. Entendo que suas razões de justificativa, embora não afastem a irregularidade, trazem atenuantes de conduta que dever ser sopesados.
18. Segundo prescreve o art. 22, § 2º, da LINDB, quando da aplicação de sanções, deverão ser consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
19. Não vislumbro agravantes de conduta, visto que não foram levantadas outras irregularidades quanto ao contrato – o qual, ao que tudo indica, foi executado a contento e sem indícios de sobrepreço. Ou seja, a adesão à ata não gerou danos para a Administração. Destaco ainda que a outra suposta irregularidade atribuída ao mesmo contrato (prorrogação contratual além do limite legal) restou afastada após saneamento dos autos.
20. Ademais, as adesões irregulares não foram indiscriminadas, mas abrangeram apenas pouquíssimos hospitais do próprio sistema de saúde do Exército Brasileiro (peça 15), como o Hospital Militar de Área de Manaus e o Hospital Central do Exército, e em baixos quantitativos. Ou seja, sequer se observa a típica repercussão negativa de vícios contratuais e de sobrepreço que costumam acometer atas de registro de preços quando as adesões se proliferam.
21. É sabido que um ordenador de despesa típico na Administração Pública brasileiro lida diariamente com diversos contratos, regulamentos e nuances burocráticas, de modo que também deve ser considerada a situação específica do Pregão 24/2016, o único, dentre dezenas de pregões realizados na unidade naquela época, em que não havia previsão editalícia de adesão à ata de registro de preços.
22. Esses elementos devem ainda ser conjugados com falhas estruturais de controle interno, visto que outros gestores do Hospital Central do Exército e do Hospital Militar de Manaus sequer identificaram a vedação do item 3.1 do edital do Pregão SRP 24/2016, segundo a qual não seria admitida adesão à ata de registro de preços decorrente da licitação (peça 40, p. 37-51).
23. Dessa feita, acolho as razões de justificativa de Welson da Conceição Jorge e deixo excepcionalmente de aplicar multa ao gestor, como proposto pela unidade instrutora, pois seria medida de excessivo rigor ante a ato irregular isolado, sem repercussão grave ou agravante de conduta.



24. Por fim, deixo consignada a percepção de que este processo foi movimentado a partir do fenômeno do denunciismo, que por vezes atinge inúmeros gestores da administração pública. A denúncia ao TCU é um instrumento legítimo à disposição do cidadão, mas não deve ser utilizada de forma desenfreada como instrumento de revanchismo ou com a finalidade preponderante de mobilizar esta Corte em benefício de interesses pessoais.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

1.

ACÓRDÃO Nº 948/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.583/2023-2.

1.1. Apenso: 019.557/2023-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

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

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

4. Unidades Jurisdicionadas: Comando da 6ª Região Militar; Hospital Central do Exército.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Alexandre Augusto Vieira de Melo (9.322/OAB-ES), representando Sollo Brasil Contact Center & Tecnologia Ltda.; André Jansen do Nascimento (51.119/OAB-DF), representando Welson da Conceição Jorge.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico-SRP 24/2016 e nas adesões à ata de registro de preços dele decorrentes, sob responsabilidade do Comando da 6ª Região Militar;

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

9.1. conhecer e considerar parcialmente procedente a presente denúncia, com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Welson da Conceição Jorge;

9.3. dar ciência ao Comando da 11ª Região Militar e ao Hospital Militar de Área de Manaus, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha relacionada à sua inclusão como órgão participante do Pregão Eletrônico 24/2016, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: ausência de adequado e suficiente planejamento para participação no certame, com detalhamento das necessidades que se pretendia suprir por meio da contratação a ser firmada, com demonstração de compatibilidade com o objeto discriminado na referida ata de registro de preços e com realização de ampla pesquisa de mercado, visando a caracterizar a vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais;

9.4. dar ciência ao Hospital Central do Exército, com fundamento no art. 9º, inciso I, da



Resolução-TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha relacionada à sua inclusão como órgão participante do Pregão Eletrônico 24/2016, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: no estudo da vantajosidade, o parecer técnico careceu de aprofundamento, faltando demonstrar com cálculos, ainda que estimativos, a indicar o custo de cada uma das opções, o que acarretou descumprimento aos princípios da supremacia dos interesses públicos e economicidade, dentre outros;

9.5. enviar cópia desta decisão ao Centro de Controle Interno do Exército, ao Comando da 11ª Região Militar, ao Hospital Militar de Área de Manaus, ao Comando da 6ª Região Militar, ao denunciante e ao responsável;

9.6. retirar a chancela de sigilo dos autos, em consonância com o art. 53, § 3º, da Lei 8.443/1992, preservando-se o sigilo quanto à identidade do denunciante, e arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0948-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 006.726/2024-0

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.

Interessados: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (92.787.118/0001-20); Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados (97.004.832/0001-18).

Representação legal: Andrea Arruda Vaz (52077/OAB-PR), representando Andrea Arruda Vaz - Sociedade Individual de Advocacia; Klaus Cohen Koplin (47371/OAB-RS), representando Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.; Mauricio Rosado Xavier (49780/OAB-RS), Bruno Rosso Zinelli (76332/OAB-RS) e outros, representando Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados.



SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S.A. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES OCORRIDAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO 26/2023, TÉCNICA E PREÇO. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. DETERMINAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE NOVO PROCEDIMENTO ESCOIMADO DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS. ARQUIVAMENTO.

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 de Auditoria responsável pela análise da demanda (peça 290), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 291-292):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, tipo Melhor Combinação de Técnica e Preço, sob a responsabilidade do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. - HNSC (matriz do Grupo Hospitalar Conceição - GHC), com valor contratado de R\$ 18.720.000,00, cujo objeto é a prestação de serviços advocatícios na defesa de contencioso judicial e administrativo, assessoria e consultoria na área de direito individual do trabalho, direito coletivo do trabalho, direito processual do trabalho e direito público aplicável às empresas estatais que seja relacionado às obrigações do referido Hospital como empregador, em todas as esferas administrativas e judiciais.
2. O procedimento licitatório em análise é regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e Regulamento próprio da entidade (peça 7, p. 3).
3. Releva, desde já, anotar que o Contrato 271/2024, decorrente da licitação em exame, foi firmado em 11/11/2024 entre o referido hospital e o escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados (97.004.832/0001-18), único participante e vencedor do certame, pelo valor mensal de R\$ 312.000,00, com período de vigência de 180 dias, a partir de 3/11/2024 (v. peça 289).

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes falhas na licitação em apreço:
 - a) exigência, contida no item 2.1 do edital, de inscrição na OAB/RS e escritório localizado a no máximo 30 km da licitante, para participação no certame (peça 1, p. 5-12);
 - b) restrição da participação de empresas individuais, com ilegalidade do item 4.2.1 do edital e termo de referência (peça 1, p. 12-13);
 - c) exigência de contrato de associação vinculada à OAB, que onera antecipadamente as partes (peça 1, p. 13-18).
5. Instrução de peça 9, em sede de exame inicial, considerou plausíveis as alegações do representante quanto aos itens ‘a’ e ‘c’ retro.
6. Assim, considerando presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, a instrução inicial desta unidade técnica sugeriu que a representação fosse conhecida. Ademais, em vista da ausência de informações essenciais para a avaliação dos pressupostos necessários para concessão de medida cautelar, propôs a realização de oitiva prévia do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fulcro no art. 276, § 2º, do RI/TCU, para que, no prazo de cinco dias úteis, se pronunciasse acerca da existência dos

pressupostos da medida cautelar pleiteada e acerca dos indícios de irregularidade indicados naquela instrução, em especial quanto aos seguintes tópicos:

a) plausibilidade jurídica da desconformidade da exigência editalícia de comprovação, como requisito de habilitação, da exigência de localização de escritório a até 30 km do HNSC, permanecendo tal distância injustificada (item 1 desta instrução, subitem 'a', item 5), pois 'a exigência de filial de escritório de advocacia em determinadas localidades seria aceitável, apenas após o resultado da licitação, condicionando-se a assinatura do contrato à comprovação de sua efetiva instalação' (Acórdão 1.390/2005-TCU-Plenário, Relator Ubiratan Aguiar);

b) plausibilidade jurídica da desconformidade da exigência editalícia de contrato de associação vinculado à OAB, contrariando entendimento disposto na ciência determinada pelo Acórdão de Relação 6.920-TCU-1ª Câmara, Relator Weder de Oliveira (item 1 desta instrução, subitem 'c', itens 6-7);

c) elementos concretos para a análise do perigo da demora e do perigo da demora reverso relativos ao certame ora em análise:

c.1) informe o estágio atual da contratação e a previsão para a realização dos próximos atos;

c.2) caso o contrato já tenha sido celebrado, informe se já foi iniciada a execução dos serviços;

c.3) informe se há, para o mesmo objeto do certame em análise, contrato ou ata de registro de preços com razoável vigência ou, no caso de contrato, que admita prorrogação, com possibilidade de atender às necessidades dos órgãos, esclarecendo, em caso afirmativo, se as condições dessa contratação seriam melhores (menor preço e atendimento satisfatório) que o que se está em vias de ser celebrado, bem como o prazo-limite de cobertura em caso de adoção dessa solução;

c.4) informe se há decisão judicial ou administrativa, sem especificação de prazo, determinando a suspensão do andamento do certame ora em análise, encaminhando, em caso afirmativo, cópia do respectivo documento;

c.5) informe se a contratação do serviço objeto do certame ora em análise é essencial e premente para as atividades da UJ, indicando, em caso afirmativo, o impacto de eventual deliberação do TCU que venha a determinar a suspensão dos atos relativos à mencionada licitação, remetendo a documentação comprobatória das alegações;

d) informe se há possibilidade e intenção de suspender, até a apreciação final da matéria tratada nestes autos, os atos relativos certame ora em análise, objetivando a análise, por parte desta Unidade Jurisdicionada (UJ) ao TCU, das questões tratadas nesta representação;

14.3. diligenciar o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (HNSC), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos documentos e/ou esclarecimentos, referentes ao Procedimento Licitatório Presencial 0026/23 (Processo 1257/23), sobre:

a) o Estudo Técnico Preliminar (ETP) desta terceirização ora empreendida, o Plano de Cargos e Salários dos empregados do HNSC e outros esclarecimentos e documentos cabíveis, inclusive sobre se este hospital teve, tem ou planeja ter cargos de advogados que atendam às necessidades jurídicas do HNSC, para avaliação sobre se seria mais vantajosa economicamente a terceirização ora empreendida ou a alternativa aparentemente possível de ter advogados empregados próprios deste hospital, no tocante à não aplicação de teto remuneratório constitucional (exigido pelo STF ao julgar a ADI 6.053 de advogados empregados de entes públicos) aos advogados do escritório que for contratado, tal como previsto no item 1.3.2 do edital deste certame (itens 9-13 desta instrução);

b) demais informações que julgar necessárias; e

c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

7. Em consequência, foram expedidos os Ofícios 13110/2024-TCU/Seproc e 13111/2024-TCU/Seproc, ambos de 25/3/2024 (peças 11 e 12). Em resposta, o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. apresentou os documentos acostados às peças 15-18 e 20.

8. Esta unidade técnica, em instrução de peça 41, analisou os elementos encaminhados pelo Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., concluindo, em resumo, que:

- a) estava configurado o pressuposto do perigo da demora, pois não havia decisão judicial ou administrativa determinando a suspensão do andamento do certame; ademais, em 23/4/2024 a única licitante participante do certame, Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados, foi declarada vencedora, sendo orientada a encaminhar a proposta de preços atualizada junto aos documentos de habilitação (peça 25, p. 1);
- b) não se configurava o pressuposto do perigo da demora reverso, pois, apesar de fundamental para o funcionamento do hospital, estava em curso um processo de contratação emergencial via dispensa de licitação, com vistas a celebrar contrato com cláusula resolutiva de vigência, até a finalização do Procedimento Licitatório Presencial (PLP) 26/2023 (peça 16, p. 5);
- c) as respostas oferecidas pelo Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. não foram capazes de elidir as impropriedades apontadas na instrução inicial, pelo qual estava configurado o pressuposto da plausibilidade jurídica em parte dos argumentos trazidos na representação (peça 41, p. 15-16);
- d) chamava a atenção o fato de a entidade precisar realizar contratação emergencial, o que é indício de falta de planejamento do processo licitatório destinado a manter a prestação dos serviços em tela;
- e) não havia sido abordada, de forma satisfatória, a vantajosidade do processo licitatório presencial, com julgamento de melhor combinação de técnica e preço, relativamente ao pregão eletrônico, com as exigências necessárias para habilitação, o que poderia ampliar a competitividade do certame;
- f) verificava-se a ausência de publicidade, no Portal da Transparência do Governo Federal, dos contratos assinados pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC), do qual o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. faz parte;
- h) em razão da estar configurado o perigo da demora, afastado o perigo da demora reverso e configurada a plausibilidade jurídica em parte das alegações, somado ao fato de que somente um licitante participou do certame, como possível efeito das irregularidades constatadas, deveria ser adotada a medida cautelar, com a realização de construção participativa de deliberações e de diligência, bem como de oitiva da licitante vencedora, para que não houvesse qualquer dúvida sobre a concessão do devido contraditório e da ampla defesa preliminarmente ao mérito processual;

9. Assim, a instrução de peça 41 teve a seguinte proposta de encaminhamento:

19.2. deferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante;

19.3. realizar a oitiva do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (HNSC), com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida, e também quanto aos seguintes pontos relativos ao Processo Licitatório Presencial 26/2023:

a) adoção de critério de julgamento ‘técnica e preço’ para contratação de serviços advocatícios que não possuem natureza singular, a exemplo de causas trabalhistas corriqueiras, como apontado pelo HNSC em seus Estudos Técnicos Preliminares, o que contraria a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2104/2012, 197/2018 e 245/2021, todos do Plenário deste Tribunal, que apontam para a adoção do pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para situações como as verificadas no caso em tela; e

b) ausência de publicação, no referido Portal da Transparência, das informações relativas a contratos desde maio de 2023, em infringência ao disposto nos arts. 7º, inc. VI, e 8º, § 1º, inc. IV, ambos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), bem como em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 585/2023 e 1855/2018, ambos do Plenário deste Tribunal;

19.4. 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 (no que se aplica a representações e denúncias):

a) solicitar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (HNSC), caso queira, no prazo de quinze dias:

a.1) a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo HNSC para prevenir

ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos, especialmente em relação aos seguintes itens do Processo Licitatório Presencial 26/2023, no que toca a restrições indevidas à ampla competição:

i) exigência de localização de escritório a até 30 km do HNSC, sem devida justificativa e na fase de habilitação, identificada no item 2.1 do Edital e no item 1.2 do Termo de Referência, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1176/2021-TCU Plenário, 365/2017-TCU-Plenário e 1.390/2005-TCU-Plenário;

ii) exigências, na fase de habilitação, de registro e associação na OAB/RS e de que os profissionais indicados como responsáveis pela execução dos serviços objeto residam na Região Metropolitana de Porto Alegre, identificadas no item 15.2.1 do Edital e no item 4.4.4.2 do Termo de Referência, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 6.920/2015-TCU-1ª Câmara; e

iii) adoção de critério de julgamento 'técnica e preço' para contratação de serviços advocatícios que não possuem natureza singular, a exemplo de causas trabalhistas corriqueiras, como apontado pelo HNSC em seus Estudos Técnicos Preliminares, o que contraria a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2104/2012, 197/2018 e 245/2021, todos do Plenário deste Tribunal, que apontam para a adoção do pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para situações como as verificadas no caso em tela;

a.2) a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021; e

a.3) na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de este Tribunal determinar:

i) anulação do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 e início da realização de um novo certame, sob a forma eletrônica, no prazo de até trinta dias, para atendimento do objeto do PLP 26/2023, com a correção dos pontos irregulares, de modo a celebrar novo contrato dele decorrente dentro do prazo de 180 dias da contratação emergencial ora firmada;

b) alertar o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (HNSC), com relação à construção participativa de deliberações, de que:

b.1) a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;

b.2) a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e

b.3) a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;

19.5. realizar, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade de advogados Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados (97.004.832/0001-18), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes nos subitens 19.3 e 19.4 retro;

19.6. diligenciar o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (HNSC), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) termo do contrato e aditivos do contrato com o mesmo objeto do Processo Licitatório Presencial 26/2023, cuja vigência expirou em 4/4/2024;

b) documentação relativa à dispensa de licitação que sucedeu o contrato expirado em 3/4/2024;

c) valor estimado para o Processo Licitatório Presencial 26/2023, informações sobre o dimensionamento os quantitativos, devidamente justificado, e a correspondente pesquisa de mercado;

d) esclarecimento das ocorrências que tornaram necessária a contratação direta para suprir o objeto do Processo Licitatório Presencial 26/2023;

e) o nome, CPF e cargo dos responsáveis pelo planejamento que originou o Processo Licitatório Presencial 26/2023, pela sua execução e pela sua homologação;

f) o nome, CPF e cargo dos responsáveis a serem designados para o cumprimento da determinação de realização de novo certame e de consequente celebração de novo contrato; e

g) demais informações que julgar necessárias;

10. Anuindo parcialmente ao entendimento desta unidade técnica, o Ministro-Relator Vital do Rêgo, em Despacho de peça 44, autorizou a efetivação das medidas preliminares sugeridas, com exceção do deferimento do pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, conforme transcrição a seguir:

3. Conquanto não tenha reparos a fazer na instrução da unidade técnica, deixo de acolher a concessão de cautelar neste momento, por dois motivos.

4. O primeiro deles diz respeito à situação de calamidade pública vivenciada pelo estado do Rio Grande do Sul, ocorrida após o pronunciamento da unidade técnica especializada e, portanto, por ela não considerada. O Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., vale dizer, possui sede na capital daquele estado, em Porto Alegre.

5. Nesse caso, o interesse público deve ser sopesado em virtude de eventuais dificuldades em renovar a licitação, no exíguo prazo de 180 dias, não obstante as irregularidades identificadas nestes autos

(...)

O segundo motivo leva em consideração que a análise efetuada pela unidade técnica especializada, conquanto demonstre a existência de falhas no procedimento licitatório em questão, não conseguiu coletar informações da unidade jurisdicionada acerca dos preços e demais condições contratados na avença, de forma a avaliar o impacto das cláusulas tidas por irregulares no resultado da licitação questionada.

8. Lembro que a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a atuação das Cortes de Contas, nos processos de representação, se destina a assegurar primordialmente a observância do interesse público e não de interesse meramente privado (cf. Acórdãos 3.273/2013-TCU-Plenário, 2.426/2015-TCU-Plenário e 2.321/2015-TCU-Plenário, entre outros).

9. Tais informações serão colhidas na diligência ora proposta pela unidade técnica, momento em que poderão ser avaliadas as questões suscitadas.

10. Por fim, em virtude da situação peculiar vivenciada pela unidade jurisdicionada, concederei, excepcionalmente, prazo maior do que previsto nos normativos competentes para o atendimento das demandas deste Tribunal.

11. Em consequência, foram expedidos os seguintes ofícios: (i) Ofícios 29279/2024-TCU/Seproc, 29264/2024-TCU/Seproc e 29263/2024-TCU/Seproc, todos de 27/6/2024 (peças 46, 47 e 48, respectivamente), encaminhados ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.; e (ii) Ofício 29278/2024-TCU/Seproc, de 27/6/2024 (peça 49), enviado ao escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados.

12. Em resposta, o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. apresentou os documentos acostados às peças 77 a 241, enquanto que escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados. encaminhou os elementos juntados às peças 55 a 76.

13. Esta unidade técnica, em instrução de peça 251, analisou os documentos enviados, concluindo, em resumo, que:

a) quanto à adoção de critério de julgamento ‘técnica e preço’ para contratação de serviços advocatícios que não possuem natureza singular, as respostas do GHC e da Rossi não lograram afastar a irregularidade identificada nas instruções anteriores desta unidade técnica (v. peça 251, p. 5-8);

b) no que tange à ausência de publicação, no Portal da Transparência, das informações relativas a contratos desde maio de 2023, está caracterizada a irregularidade, que deve ser corrigida pelo HNSC (v. peça 251, p. 8);

c) apesar da oportunidade recebida para se manifestar sobre como tratar os indícios de irregularidades verificados por esta unidade técnica nas instruções anteriores, o HNSC não

apresentou possíveis ações corretivas (v. peça 251, p. 8-14); e

d) há indícios de sobrepreço no Processo Licitatório Presencial 26/2023 (v. peça 251, p. 15-17).

14. Em face desses pontos, a instrução de peça 251 concluiu, quanto aos indícios de irregularidades apontados pelo representante, que os elementos constantes dos autos permitem apreciar o mérito do processo pela sua procedência parcial, sopesando, contudo, que a vigência restante do contrato emergencial firmado pelo HNSC para execução dos serviços parecia ser insuficiente para as necessidades de prazos previsíveis para nova licitação.

15. Assim, esta unidade técnica propôs (peça 251, p. 19-20):

116.1. conhecer a representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente (item 107 desta instrução);

116.2. determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., CNPJ 92.787.118/0001- 20, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, que: (item 110 desta instrução)

a) seja permitida a assinatura do contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, desde que condicionada à inclusão de cláusula resolutória, com vistas à extinção da avença quando da conclusão do novo certame com mesmo objeto, que deve ocorrer no prazo máximo de 180 dias a contar da decisão deste Tribunal, corrigido nos pontos irregulares e prevenido nos riscos analisados nestes autos;

116.3. determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., CNPJ 92.787.118/0001- 20, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que: (item 110 desta instrução)

a) sejam adotadas, desde já, as ações necessárias para a adequada e oportuna condução do superveniente certame para substituição do contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, preferencialmente na sua forma eletrônica, seguindo a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.104/2012, 197/2018 e 245/2021, todos do Plenário deste Tribunal (itens 13-44 desta instrução), corrigindo-se as seguintes irregularidades verificadas no PLP 26/2023:

a.1) exigência de localização de escritório advocatício sem devida justificativa e na fase de habilitação, identificada no item 2.1 do Edital e no item 1.2 do Termo de Referência, contrariando a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.176/2021-TCU-Plenário, 365/2017-TCU-Plenário e 1.390/2005-TCU-Plenário;

a.2) exigências, na fase de habilitação, de registro e associação na OAB/RS e de que os profissionais indicados como responsáveis pela execução dos serviços objeto residam na Região Metropolitana de Porto Alegre, identificadas no item 15.2.1 do Edital e no item 4.4.4.2 do Termo de Referência, contrariando jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 6.920/2015-TCU-1ª Câmara;

a.3) adoção de critério de julgamento 'técnica e preço' para contratação de serviços advocatícios que não possuem natureza singular, a exemplo de causas trabalhistas corriqueiras, contrariando a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 2.104/2012-TCU-Plenário, 197/2018-TCU-Plenário e 245/2021-TCU-Plenário;

a.4) pesquisa prévia de preços de preços feita exclusivamente junto a fornecedores, o que contraria a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.875/2021-TCU- Plenário, Relator Raimundo Carreiro;

b) sejam publicadas, no prazo de sessenta dias, no Portal da Transparência, as informações relativas a contratos desde maio de 2023, em cumprimento ao disposto nos arts. 7º, inciso VI, e 8º, § 1º, inciso IV, ambos da Lei 12.527/2011, bem como em cumprimento à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 585/2023-TCU-Plenário e 1.855/2018- TCU-Plenário;

16. Enquanto o processo aguardava pronunciamento no Gabinete do Ministro-Relator, o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., e o escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados juntaram aos autos novos documentos (peças 254 a 275 e 288), nos quais se manifestam sobre a proposta desta unidade técnica contida às peças 251 a 253.

17. Tendo em vista os novos elementos apresentados, o Relator, em Despacho de peça 286,



restituiu os autos a esta unidade técnica para que reanalisasse a questão, frente aos argumentos ora oferecidos pelos interessados.

18. Passa-se, então, a analisar os novos elementos encaminhados, conforme contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

1.1. Nova Manifestação da Unidade Jurisdicionada

19. Em face do exame técnico efetivado na instrução de peça 251, a Assessoria Jurídica do Grupo Hospitalar Conceição - GHC, por meio do documento juntado à peça 254, com data de 22/10/2024, se manifestou da seguinte forma:

a) nos futuros processos para contratação dos serviços em análise serão corrigidos os seguintes pontos, indicados como irregulares: (i) exigência de localização, de registro e de associação de escritório advocatício na OAB/RS na fase de habilitação; (ii) exigência de que os profissionais responsáveis pela execução dos serviços residam na Região Metropolitana de Porto Alegre; (iii) ajustes na forma de realização da pesquisa prévia de preços, de modo que ela não seja feita exclusivamente com fornecedores;

b) o GHC efetivará, desde já, a publicação, no Portal da Transferência, das informações relativas a contratos desde maio de 2023;

c) quanto à impossibilidade jurídica da assinatura do contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 para vigência por no máximo 180 dias:

c.1) a recomendação para que se permita a assinatura do contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 com cláusula resolutória para vigor por no máximo 180 dias não tem possibilidade jurídica de ser realizada;

c.2) entre as partes a celebrarem o negócio jurídico, apenas o Grupo Hospitalar Conceição está diretamente sujeito a determinações do Tribunal de Contas da União, situação distinta do particular que com ele vier a contratar, independente de quem seja;

c.3) o particular não está obrigado a celebrar contrato por 180 dias, quando participou de procedimento licitatório fundamentado em edital que lhe deu a legítima expectativa de celebrar por cinco anos com o poder público; e

c.4) ainda que vencida a referida fragilidade, o contrato decorrerá de edital que já lhe estabelecia prazo de 5 anos, de modo que aquele não pode 'desmentir' este, trazendo prazo diverso do previsto no instrumento editalício;

d) quanto à impossibilidade de adoção do pregão como critério de julgamento:

d.1) no que tange à alegação de serem comuns os serviços de advocacia e assessoria, exsurge compreender, pela própria natureza intelectual dos serviços, a aferição minimamente objetiva de precisar ser o contratado dotado da capacidade de prestar serviços técnico-especializados, levando-se em consideração o plexo de processos judiciais em que a estatal é parte e a própria relevância social da organização, sendo o maior complexo hospitalar do Sistema Único de Saúde da Região Sul do país - tanto que foi recentemente convidado pelo Ministério da Saúde para assumir a gestão do Hospital Federal de Bonsucesso, na cidade do Rio de Janeiro/RJ. Mais que isso: é sujeito a uma série de normas regulatórias que condicionam sua atividade, não apenas por sua natureza pública, como também pelo serviço que presta, qual seja, o essencial serviço de saúde;

d.2) soma-se a isso a conquista, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, do reconhecimento do direito à imunidade tributária recíproca, nos autos do Recurso Extraordinário 580264, detendo, portanto, certos privilégios da Fazenda Pública, a exemplo da satisfação de seus débitos via regime de precatórios;

d.3) não se pode perder de vista que é da essência do instituto jurídico da licitação a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, nos termos do artigo 31 da Lei 13.303/2016.

Não se pode, portanto, pôr em risco o multimilionário patrimônio processual do Grupo Hospitalar Conceição, custeado com recursos públicos, nas mãos de qualquer profissional da advocacia ou mesmo sociedade de advogados pelo superficial critério do pregão, que obriga a Administração a necessariamente contratar com aquele que apresentar o menor preço ou o maior desconto;

d.4) na modalidade de técnica e preço, conforme defende o GHC, a utilização de critérios que afirmam a especialidade técnica dos serviços não exclui a utilização de critérios objetivos. E, no presente caso, o GHC reconheceu, a despeito da necessidade de contratar serviços técnico-especializados, a viabilidade de competição, tanto que abriu um procedimento licitatório para contratar a sociedade de advogados que fará sua representação judicial e extrajudicial de forma preponderante em processos cuja matéria são as relações de trabalho entre si, seus empregados e as entidades que lhes assistem, estabelecendo justamente critérios objetivos de qualificação, atribuindo pontuação para os diversos critérios (tempo de atividade profissional, produção literária etc.), sendo certo que não violou, nesse ponto, o acórdão utilizado para sustentar a configuração da suposta irregularidade praticada por esta estatal, conforme constante do item 4.4 do edital;

d.5) no que se refere à aparente natureza similar do serviço licitado em relação ao concursado, o exame técnico partiu de premissa que, na prática cotidiana do GHC, é vivenciada de forma distinta. Isso se diz porque, embora de fato haja a previsão nos editais de concurso público de que os advogados representam judicialmente o GHC, o quadro atual não pratica atividade contenciosa, limitando-se, nesse aspecto, a exercer o controle dos processos judiciais e da atividade das sociedades de advogado contratadas, fiscalizando o cumprimento de prazos, delas recebendo recomendações decorrentes de decisões judiciais, requisitando providências e medidas judiciais eventualmente necessárias e servindo de meio de comunicação entre as sociedades de advogado e as demais áreas do GHC instadas a manifestar-se, a depender do caso concreto - neste último caso, não só em processos judiciais, mas também em resposta a ofícios do Ministério Público, órgãos de polícia judiciária, conselhos profissionais e demais instituições externas;

d.6) fica, portanto, prejudicada a conclusão de que ‘o motivo da contratação desse escritório de advocacia é quantitativo, e não qualitativo’, tendo em vista que, pelo menos na atual prática, e por razões de limitações operacionais insuperáveis no momento presente, a atividade contratada é manifestamente distinta da desempenhada pelos advogados empregados;

d.7) equivocado também o raciocínio do examinador técnico referente à possibilidade de subcontratação, pois não é verdade que a firma quarteirizada ‘não precisará comprovar perante a comissão de licitação do GHC a técnica aparentemente tão exigida nesse certame ora apresentado’. O item 12.2.3 do edital é claro ao determinar que ‘a proposta deverá descrever de que modo será exercida a representação do GHC em Brasília/DF’. Assim dispõe, também, o item 15.6, minudenciando as condições da subcontratação;

d.8) a contratada não poderá escolher qualquer subcontratada, pois por esta será responsável perante o GHC, devendo, ainda, antes mesmo da execução dos serviços subcontratados, comprovar para o GHC todos os documentos de qualificação para si exigidos durante o certame licitatório, de modo que haverá sim, por parte do GHC, controle e exigência de comprovação da técnica exigida no certame;

d.9) o examinador técnico, ao analisar que ‘esse torneio não conseguiu estimular a competição supostamente objetivada por ele’ parece rivalizar com os fatos, visto que é exatamente pela intenção de participar do procedimento licitatório que a Representante provocou o TCU para apurar as ilusórias irregularidades alegadas neste processo, o que leva à obrigatória conclusão de que foi, ao invés, devidamente estimulada a competir; e

d.10) atualmente, o GHC utiliza, na contratação de sociedades de advogados, o peso de 70% para a técnica e de 30% para o preço. Em caráter subsidiário, e caso assim assinta esse Colendo Tribunal de Contas da União, esta estatal pode comprometer-se a reduzir a distância entre tais pesos ou mesmo equipará-los - 50% para cada - em certames futuros. É sabido, todavia, que a adoção do pregão, de modo puro e simples, provavelmente inviabilizará - num curto prazo, mas com efeitos e consequências práticas desastrosas - a adequada e eficiente defesa judicial do Grupo Hospitalar

Conceição.

20. Posteriormente, o Grupo Hospitalar Conceição, representado pelo escritório de advocacia Freitas Macedo, encaminhou o documento de peça 288, com data de 3/1/2025, apresentando nova manifestação, requerendo, ao final, o reconhecimento, por parte desta Corte, de que as propostas desta unidade técnica não retratam a melhor solução, diante da realidade do Hospital, devendo, em consequência, ser julgada totalmente improcedente a representação e determinado o arquivamento do processo. Em resumo, o GHC alega que:

a) a unidade técnica buscou fundamentar uma suposta inadequação do critério de julgamento por técnica e preço, apontando que o certo seria adotar o pregão. Tal análise, contudo, não levou em consideração o conjunto de processos judiciais em que esta empresa pública é parte e a própria relevância social da organização, sendo o maior complexo hospitalar do Sistema Único de Saúde na Região Sul do país. Mais que isso: é sujeita a uma série de normas regulatórias que condicionam sua atividade, não apenas por sua natureza pública, como também pelo serviço essencial que presta, qual seja, o serviço de saúde (100% SUS);

b) ainda que considere estarem presentes os elementos exigidos para a contratação por inexigibilidade de licitação, o Grupo Hospitalar Conceição optou por não realizar contratação direta, a fim de privilegiar justamente a competitividade do certame e de modo a reduzir as possibilidades de contestação do resultado;

c) o Grupo Hospitalar Conceição também entende correta a adoção do meio-termo entre o serviço advocatício de natureza singular que autoriza a contratação direta e a defesa de causas judiciais absolutamente corriqueiras preferencialmente licitadas por meio de pregão eletrônico;

d) não há dúvida de que os serviços advocatícios necessários ao bom funcionamento do Grupo Hospitalar Conceição demandam qualificação específica e experiência em relações de trabalho no setor de Saúde, de modo que o escritório de advocacia que vier a assumir a carteira e as demais obrigações do contrato necessita contar com notória especialização e experiência;

e) fato é que nunca houve dúvida quanto à necessidade de técnica apurada e vasto conhecimento especializado na área, o que justifica o critério de julgamento que leva em conta não somente o preço, mas também a técnica dos licitantes;

f) cabe frisar que os problemas jurídicos enfrentados pelo Grupo Hospitalar Conceição contêm alta complexidade e exigem elevado conhecimento e responsabilidade. Não por outro motivo é essencial que a sociedade de advogados que vier a ser contratada possua, de um lado, expertise em temas peculiares à realidade hospitalar na área trabalhista e de direito público; de outro, habilidade na relação com os sindicatos e com o próprio Poder Judiciário local, mormente junto às Varas do Trabalho e as turmas do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região;

g) é inadmissível que a contratação de sociedade de advogados se dê pelo único e exclusivo critério do preço, como é a regra em pregões. Relegar a defesa dos interesses do Hospital a um verdadeiro ‘leilão’ entre os potenciais interessados causaria sérios prejuízos às importantes demandas que envolvem a relação empregador-funcionário, mormente em razão da natureza pública da instituição e das peculiaridades legais e jurisprudenciais dos empregados públicos;

h) não se pode, portanto, pôr em risco o multimilionário patrimônio processual do Grupo Hospitalar Conceição, custeado com recursos públicos, deixando-o nas mãos de qualquer profissional da advocacia ou mesmo sociedade de advogados pelo superficial critério do pregão, que obriga a Administração a necessariamente contratar aquele que apresentar o menor preço ou o maior desconto;

i) na modalidade de técnica e preço, conforme defende o Grupo Hospitalar Conceição, a utilização de critérios que afirmam a especialidade técnica dos serviços não exclui a utilização de critérios objetivos. E, no presente caso, o GHC reconheceu, a despeito da necessidade de contratar serviços técnico-especializados, a viabilidade de competição, tanto que abriu um procedimento licitatório para contratar a sociedade de advogados que fará sua representação judicial e extrajudicial de

forma preponderante em processos cuja matéria são as relações de trabalho entre si, seus empregados e as entidades que lhes assistem, estabelecendo justamente critérios objetivos de qualificação, atribuindo pontuação para os diversos critérios (tempo de atividade profissional, produção literária etc.), sendo certo que não violou, nesse ponto, o acórdão utilizado para sustentar a configuração da suposta irregularidade praticada por esta estatal;

j) diante da realidade vivenciada pelo Hospital, é evidente que a adoção do pregão, de modo puro e simples, provavelmente inviabilizará - num curto prazo, mas com efeitos e consequências práticas desastrosas - a adequada e eficiente defesa judicial do Grupo Hospitalar Conceição;

k) faz-se necessário destacar algumas dessas complexas situações trabalhistas (individuais e coletivas) enfrentadas pelo Hospital, conforme apontado e detalhado nos memoriais apresentados pelo escritório que atualmente lhe presta serviços:

k.1) o primeiro exemplo trata da questão relacionada à aplicação imediata da aposentadoria compulsória por idade aos empregados públicos a partir da alteração sofrida pelo art. 201, § 16, da Constituição Federal. A atuação, tanto na Justiça do Trabalho, como na Justiça Federal, buscando ver reconhecido o direito do Grupo Hospitalar Conceição de poder aplicar de forma imediata a aposentadoria compulsória aos seus empregados (vide peças 273- 275 destes autos) tem impacto tanto na eficiência do serviço público, como nas finanças e organização administrativa da instituição;

k.2) outra questão de alta relevância e complexidade diz respeito à extinção do vínculo de emprego em razão da aposentadoria espontânea do empregado de empresa pública ou sociedade de economia mista que utilizar o tempo de contribuição do emprego público para a contagem da aposentadoria;

k.3) também é digna de nota a complexidade da atuação junto a sindicatos de diversas categorias profissionais com quem o Hospital se relaciona. Cita-se a negociação coletiva que levou à fixação de novos contratos de emprego dos médicos do Hospital, para a implementação de novos regimes de trabalho, de 150hs, 180hs e 220hs mensais, distintos dos até então praticados (peças 268 e 269 destes autos). Em tais regimes os novos médicos e odontólogos plantonistas do Hospital passaram a perceber uma gratificação adicional, mas não permaneceram com o direito de receber horas extras a partir da 4ª hora trabalhada, o que historicamente ocorria no hospital. Trata-se, assim de questão trabalhista de natureza coletiva capaz de gerar uma economia considerável de recursos financeiros;

k.4) menciona-se, ainda, a aplicação do teto constitucional aos empregados do Hospital, após intensa atuação perante o TRT da 4ª Região, assegurando a justiça e a moralidade na gestão pública. As decisões judiciais favoráveis demonstram um entendimento consolidado sobre a importância dessa norma, reforçando que todos os funcionários, independentemente do cargo ou função, devem ter seus salários limitados ao teto do funcionalismo estabelecido pela Constituição Federal;

k.5) outra necessidade relevante do Hospital era o afastamento do enquadramento como ambiente perigoso dos trabalhadores da área da saúde quando da utilização do Raio X móvel (vide peça 272 destes autos). O caso do Hospital se tornou um *leading case* no Tribunal Superior do Trabalho, que entendeu que o uso de dispositivos móveis (notadamente o Raio-X) no local de trabalho de profissionais de saúde não gera o direito ao pagamento do adicional de periculosidade, exceto para aqueles que operam diretamente tais dispositivos; e

k.6) cabe ressaltar, ainda, a importância do reconhecimento jurisprudencial de que as execuções em face do Hospital deveriam se dar mediante inscrição em precatório;

l) da análise desse rol exemplificativo de casos, fica evidente a contrariedade ao interesse público na contratação dos serviços advocatícios essenciais ao Grupo Hospitalar Conceição por meio de pregão eletrônico;

m) não é admissível que a contratação ocorra sem que se possa apreciar a qualidade técnica dos licitantes e sem que tal fator seja levado em consideração para fins de julgamento e escolha da



proposta mais vantajosa ao Hospital;

n) como já consta dos autos, a contratação por meio de licitação do tipo técnica e preço em objetos complexos, na verdade, é bem aceita pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

o) o Hospital se cercou de todas as cautelas possíveis para realizar a licitação sob exame, tal como exigido no Acórdão 2.976/2014-TCU-Plenário, ao recomendar a adoção de cautelas na definição das exigências editalícias e, especialmente, os critérios técnicos a serem pontuados na proposta técnica;

p) a jurisprudência do TCU tem se mostrado consolidada no sentido de que a definição dos quesitos de pontuação técnica deve observar a natureza dos serviços a serem contratados e estar compatível com as necessidades da administração (Acórdãos 330/2005, 611/2005, 126/2007, 2389/2007 e 1287/2008, todos do Plenário). Tal requisito - assim como todos os outros levantados pela decisão do TCU acima colacionada - foi fielmente observado pelo Grupo Hospitalar Conceição;

q) assim, não restam dúvidas de que os serviços advocatícios licitados não possuem natureza comum, na medida em que exigem atuação especializada e peculiar à atividade da área da saúde e à natureza jurídica da entidade empregadora; e

r) a condução dos processos trabalhistas, assim como as atividades de consultoria, negociação perante diversos sindicatos e representação junto ao Poder Judiciário, demandam amplo conhecimento e não podem ser contratados via pregão, sob pena do Grupo Hospitalar Conceição vir a sofrer grandes prejuízos ao se ver obrigado a contratar escritório que não atende às necessidades e exigências para adequada representação de seus interesses.

1.2. Nova Manifestação do escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados

21. O escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados, em nova manifestação, trouxe aos autos o documento juntado à peça 259, o qual foi por ele denominado de 'memoriais', com anexos às peças 260 a 275. Nesse documento de peça 259, o referido escritório, único concorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, traz as seguintes alegações:

a) quanto à juridicidade da licitação:

a.1) cumpre ressaltar a viabilidade de contratação direta de serviços advocatícios por empresas estatais, 'desde que presentes os requisitos concernentes à especialidade e à singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado' (Acórdão 2.761/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carneiro);

a.2) no caso presente, reputam-se existentes os elementos exigidos para a contratação direta. No entanto, da mesma forma em que não foi adotado o julgamento apenas pela melhor técnica para estimular a busca por um preço módico, o Hospital Nossa Senhora da Conceição optou por não realizar contratação direta, a fim de privilegiar a competitividade do certame e reduzir as possibilidades de contestação do resultado;

a.3) note-se, portanto, que o caso analisado não trata de contratação direta, o que poderia ensejar a aplicação do Acórdão 2.104/2012-TCU-Plenário, o qual foi mencionado pela unidade instrutora;

a.4) ainda assim, há um meio-termo entre o serviço advocatício de natureza singular, que autoriza a contratação direta, e a defesa de causas judiciais corriqueiras preferencialmente licitadas por meio de pregão eletrônico;

a.5) por sua natureza, o serviço licitado exige qualificação específica e experiência em relações de trabalho no setor de Saúde e, nesse sentido, desde o início o Hospital Nossa Senhora da Conceição entendeu que o objeto deveria ser executado por escritório de advocacia com notória especialização e experiência;

a.6) segundo entendimento do TCU, o que descaracteriza o serviço como comum não é o fato de que apenas uma pessoa saiba fazer o trabalho necessário, mas que o serviço não é corriqueiro (Acórdão 410/2001-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Guilherme Palmeira);

a.7) ainda que se considere que o objeto licitado não possua natureza singular - o que ensejaria a contratação direta por inviabilidade de competição -, é evidente a necessidade de técnica apurada e vasto conhecimento especializado na área, o que justifica o critério de julgamento que leva em conta não somente o preço, mas também a técnica dos licitantes;

a.8) os serviços licitados são de alta complexidade, muitas vezes envolvendo questões extremamente novas e de grande responsabilidade. Em razão disso, mostrou-se necessária a contratação de sociedade de advogados experiente em temas peculiares à realidade hospitalar na área trabalhista e de Direito Público, e hábil no trato das entidades sindicais e das varas trabalhistas locais, bem como das turmas do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região;

a.9) a especialização exigida, ao mesmo tempo em que impossibilita que o serviço seja considerado comum, não se confunde com a singularidade caracterizadora da contratação direta;

a.10) de tal conceito, depreende-se que a singularidade seria algo como uma ‘especialização qualificada’. No outro extremo, está a singeleza passível de contratação por meio de pregão;

a.11) o meio-termo, portanto, estaria no que o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, chamou de ‘toque do especialista’;

a.12) nesse sentido, é evidente a contrariedade ao interesse público na contratação dos serviços advocatícios essenciais ao Hospital Nossa Senhora da Conceição por meio de pregão eletrônico;

a.13) não há como admitir que a prestação de serviços técnico-jurídicos complexos de natureza consultiva, preventiva e contenciosa (patrocínio e defesa de causas judiciais e administrativas) seja licitada pela modalidade de pregão, sem a apreciação da qualidade técnica dos licitantes e sem que tal fator seja levado em consideração para fins de julgamento e escolha da proposta mais vantajosa à administração pública;

a.14) menciona-se, ainda, o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com competência sobre o Estado do Rio Grande do Sul, no sentido de que é inadequada a contratação de serviços de advocacia via pregão:

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO. INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE. ART. 2º DO DECRETO 3.555/2000. COMPLEXIDADE E PECULIARIDADE DO OBJETO. Os serviços de advocacia em discussão nos autos não se qualificam como serviços comuns passíveis de licitação na modalidade pregão em razão da complexidade e peculiaridade do objeto licitado. (TRF4, REOAC 2009.71.00.007834-3, QUARTA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, D.E. 03/11/2009)

a.15) demais disso, não se pode desconsiderar o entendimento de que a contratação de serviço jurídico especializado, regido pelo Estatuto da Advocacia, jamais poderia ser feita por meio de simples leilão (pregão), em razão do que dispõe o art. 34, inc. IV, da Lei 8.906/1994, no sentido de que constitui infração disciplinar ‘angariar ou captar causas, com ou sem intervenção de terceiros’. A vedação de condutas tendentes à captação de clientela também está contida expressamente no art. 7º do Código de Ética e Disciplina da OAB, no sentido de que ‘é vedado o oferecimento de serviços profissionais que impliquem, direta ou indiretamente, angariar ou captar clientela’;

a.16) outro dispositivo do Estatuto que corrobora tal entendimento é o Art. 3º-A: ‘Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei’;

a.17) demais disso, é de extrema relevância demonstrar que o denominado ‘meio-termo’ entre a singularidade caracterizadora da contratação direta e a singeleza do serviço autorizadora da contratação por meio de pregão - isto é, a contratação por meio de licitação do tipo técnica e preço - é algo corriqueiro na jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

a.18) no Acórdão 2.134/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, a Corte de Contas convalidou certame do tipo melhor técnica e preço na licitação da Superintendência Regional do Ceará da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab/CE) para contratação de serviços advocatícios, apenas recomendando que fossem estabelecidos ‘critérios de

pontuação e valoração dos quesitos das propostas técnicas dos licitantes, com vistas à adequação e compatibilidade das comprovações requeridas com o objeto licitado, para atribuir pontuação proporcional à relevância e à contribuição individual e conjunta de cada quesito para a execução contratual, evitando o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade da disputa ou, ainda, sem relação de pertinência com os requisitos técnicos indispensáveis à boa execução dos serviços’;

a.19) em outro caso analisado pelo TCU (Acórdão 532/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo), discutiu-se a preponderância da técnica sobre o preço na contratação de serviços advocatícios pela Amazonas Distribuidora de Energia S.A.:

Registro que, quanto à utilização dos pesos de técnica e preço para composição da nota final dos licitantes, nos percentuais de 60% para a técnica e 40% para o preço, entendi não haver, para o caso concreto, irregularidade, tendo em vista que, em que pese a Lei de Licitações não explicitar percentuais aceitáveis, é possível tomar como referência o disposto no § 2º do inciso II do art. 20 da Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas), que permite ‘a atribuição de fatores de ponderação distintos para valorar as propostas técnicas e de preço, sendo o percentual de ponderação mais relevante limitado a 70%’

a.20) nesse caso, também foi convalidado o tipo de licitação aqui adotado (técnica e preço), ainda que tenha sido determinada, em futuras licitações, a demonstração por meio de estudos da pertinência de prevalência da pontuação técnica sobre o preço;

a.21) por meio do Acórdão 2.976/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, foi igualmente convalidada concorrência do tipo técnica e preço para a contratação de serviços advocatícios pelo Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Rio Grande do Norte (Sesc/RN), limitando-se o TCU a recomendar a adoção de cautelas na definição das exigências editalícias e, especialmente, os critérios técnicos a serem pontuados na proposta técnica, como são exemplo:

c.1) realize pesquisa de forma a identificar se, com base nos critérios e formas de pontuação definidos, há um número razoável de interessados que atendam aos requisitos, de forma integral ou pelo menos na sua maior parte, com vistas a evitar que os critérios adotados acabem por frustrar o caráter competitivo do certame;

c.2) busque definir os itens a serem pontuados e a forma de pontuação de modo que:

c.2.1) os itens guardem alguma relação com o objeto a ser contratado, sejam comumente utilizados na avaliação de propostas técnicas para a contratação de serviços advocatícios e sejam comuns à maioria ou a boa parte dos advogados bem conceituados;

c.2.2) os pontos atribuídos a cada item não venham a ser desproporcionais entre si, com vistas a evitar que interessados sejam alijados do certame simplesmente por não atenderem a determinados critérios do edital, a despeito de sua experiência e de seus conhecimentos;

c.3) adote cautela na definição dos itens a serem pontuados bem como na forma de pontuação de modo a evitar beneficiar, de forma indevida, qualquer licitante, inclusive o escritório até então contratado.

a.22) no Acórdão 1.452/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carneiro, além de convalidada a licitação do tipo técnica e preço, considerou-se válida a justificativa dos serviços advocatícios possuírem natureza estritamente intelectual para validar a adoção desse tipo de licitação pela Conab/RS;

a.23) já no Acórdão 1.336/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, foi a própria área técnica do TCU que fez a seguinte sugestão na contratação de serviços advocatícios:

Em caso de a Administração realmente verificar a necessidade, fazendo a devida justificação, de maiores exigências, a contratação do objeto, por se tratar de serviços de natureza predominantemente intelectual, melhor se adequaria ao tipo de licitação ‘técnica e preço’, onde é possível a atribuição de pontuação, devidamente justificada, e de estabelecimento de requisitos pertinentes ao objeto licitado para habilitação técnica.



a.24) por fim, cita-se o Acórdão 206/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, em que também foi convalidada licitação para prestação de serviços advocatícios do tipo técnica e preço, desta vez pelo Conselho Regional de Biomedicina - SP/1ª Região; e

a.25) é interessante notar, a esse respeito, que a jurisprudência do TCU tem se mostrado consolidada no sentido de que a definição dos quesitos de pontuação técnica deve observar a natureza dos serviços a serem contratados e estar compatível com as necessidades da administração (Acórdãos 330/2005, 611/2005, 126/2007, 2389/2007 e 1287/2008, todos do Plenário). Tal requisito - assim como todos os outros levantados pela jurisprudência do TCU acima colacionada - foi fielmente observado no presente caso;

b) quanto à comprovação da complexidade do objeto licitado, o escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados, 'para que não restem dúvidas quanto à complexidade do objeto licitado e a necessidade de especialização da licitante', exemplificou situações e casos em que tal exigência se mostrou imprescindível aos interesses do Hospital Nossa Senhora da Conceição:

b.1) aposentadoria compulsória (peça 259, p. 9-10);

b.2) extinção do vínculo de emprego em razão de aposentadoria voluntária (peça 259, p. 10-11);

b.3) atuação perante o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região em expediente de mediação que resultou em alteração do procedimento administrativo do INSS (peça 259, p. 12-13);

b.4) negociações sindicais que resultaram em acordos coletivos de trabalho com a fixação de novos contratos de emprego dos médicos do hospital (peça 259, p. 13-16);

b.5) negociações sindicais que resultaram na solução do passivo trabalhista relacionado à equiparação de técnicos e auxiliares de enfermagem (peça 259, p. 16-17);

b.6) negociações sindicais anuais com mais de 13 sindicatos profissionais para fixação do acordo coletivo do banco de horas (peça 259, p. 17-18);

b.7) formação da tese de aplicação do teto constitucional aos empregados do hospital (peça 259, p. 19-20);

b.8) atuação no IRDR RR 1325-18.2012.5.04.0013, que fixou tese afastando o enquadramento como ambiente perigoso dos trabalhadores da área da saúde quando da utilização do raio x móvel (tema repetitivo 10/TST, v. peça 259, p. 20-21);

b.9) reconhecimento jurisprudencial de que as execuções em face do hospital devem se dar mediante inscrição em precatório (peça 259, p. 21-23);

b.10) propositura de suspensão de liminar para evitar reintegração conjunta nos casos de aposentadoria compulsória (peça 259, p. 23-25); e

b.11) efeito suspensivo em recursos de natureza extraordinária (peça 259, p. 25-27);

c) acima, são apenas alguns dos exemplos que evidenciam que a atuação do escritório não é comum, mas especializada e peculiar à atividade da área da saúde e à natureza jurídica da entidade empregadora. Cada um dos itens acima representa economia de centenas de milhares de reais ao Hospital Nossa Senhora da Conceição. A carteira trabalhista, assim como o objeto do contrato, que abrange consultoria, negociação perante diversos sindicatos e representação perante o Poder Judiciário, demandam amplo conhecimento e não podem ser contratados via pregão, sob pena do Hospital Nossa Senhora da Conceição vir a sofrer grandes prejuízos ao se ver obrigado a contratar escritório que não atende às necessidades e exigências para adequada representação de seus interesses;

d) destaca-se que as razões que fundamentam a proposta de encaminhamento enquadram os serviços licitados como comuns, mas não analisam seu conteúdo e nem avaliam as peculiaridades dos serviços;

e) a comparação do conteúdo do edital de licitação com os editais de contratação de advogados para o quadro interno não serve de justificativa, como equivocadamente apontado, pois as

atividades são totalmente diversas. Sequer os advogados do quadro interno atuam nas ações do contencioso ou realizam as negociações coletivas;

f) a exigência de que o escritório de advocacia contratado possua sede ou filial a até 30 Km do Hospital Nossa Senhora da Conceição é justificada pelos mais de 5.000 processos judiciais ativos e que é parte. Além disso, há intensa necessidade de participação em audiências presenciais e telepresenciais realizadas após a pandemia de Covid-19, com uma predominância de presenciais em varas trabalhistas de Porto Alegre; a ausência dessa previsão significaria um custo adicional que a sociedade de advogados incluiria em sua proposta, decorrente do deslocamento constante de advogados para a participação de audiências e sessões presenciais;

g) já a exigência de inscrição na OAB/RS decorre de exigência legal, na medida em que a Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), art. 10, § 2º, veda expressamente a atuação de advogado em mais de cinco processos por ano sem inscrição no Conselho Seccional do território no qual advoga habitualmente. Como já demonstrado, o Hospital Nossa Senhora da Conceição tem milhares de processos no Estado do RS;

h) quanto à subcontratação, que é permitida no edital, trata-se de modelagem totalmente compreensível ao escopo do objeto do contrato, pois viabiliza que a vencedora da licitação tenha um apoio em Brasília, mas de forma alguma interfere na classificação do objeto do contrato, já que a responsabilidade pelos serviços e das diretrizes da atuação é da própria empresa vencedora do certame; e

i) diante do exposto, requer o recebimento dos presentes memoriais, para que sejam desacolhidas as propostas da unidade técnica instrutora e, ao fim, seja julgada improcedente a representação e determinado o arquivamento do processo, na medida em que não verificada transgressão a norma legal ou regulamentar, na forma do art. 250, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

I.3. Análise das novas Manifestações do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. e do escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados

22. Como se verifica a partir das novas manifestações encaminhadas a esta Corte, o Grupo Hospitalar Conceição, em que pese haver solicitado, à peça 288, que a presente representação fosse julgada totalmente improcedente e que o processo fosse arquivado, concordou, por meio do documento juntado à peça 254, em corrigir, nos futuros processos para contratação dos serviços em análise, os seguintes pontos, indicados como irregulares: (i) exigência de localização, de registro e de associação de escritório advocatício na OAB/RS na fase de habilitação; (ii) exigência de que os profissionais responsáveis pela execução dos serviços residam na Região Metropolitana de Porto Alegre; (iii) ajustes na forma de realização da pesquisa prévia de preços, de modo que ela não seja feita exclusivamente com fornecedores. Além desses pontos, o GHC informou que efetivará, desde já, a necessária publicação, no Portal da Transferência, das informações relativas a contratos desde maio de 2023.

23. Contudo, o GHC refutou as propostas desta unidade técnica relativas à condução de um novo certame, na modalidade pregão eletrônico, no prazo máximo de 180 dias, para substituição do contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 (item 116.2 e subitens ‘a’ e ‘a.3’ do item 116.3 da instrução de peça 251).

24. Ou seja, neste momento a controvérsia se resume à alegada impossibilidade jurídica da assinatura do contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 para vigência por no máximo 180 dias e à suposta inviabilidade da adoção do pregão como critério de julgamento para contratação dos serviços em análise.

25. No que concerne ao primeiro ponto, releva notar que o contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 acabou sendo firmado com o escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados em 11/11/2024 (Contrato 271/2024, peça 289) com vigência de até 180 dias, conforme sua cláusula quinta, a seguir transcrita:

5.1. O período de vigência do contrato será de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar de 03 de

novembro de 2024.

5.2. Em decorrência de julgamento superveniente nos autos do processo TC 006.726/2024- 0, que venha a considerar improcedente a representação de que trata ou venha a autorizar a manutenção da vigência inicialmente estabelecida no instrumento convocatório, o presente contrato passará a ter vigência de 5 (cinco) anos, a contar de 3 de novembro de 2024, bastante para tanto mera comunicação por escrito à Contratada pelo Contratante.

26. Assim, ao contrário do informado pelo próprio Grupo Hospitalar Conceição na manifestação de peça 254, com data de 22/10/2024, observa-se que a entidade acabou se antecipando à possível determinação desta Corte, fazendo com que o contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 tivesse vigência por no máximo 180 dias. De fato, a determinação para que o contrato não vigore além do prazo necessário para realização de uma nova licitação não constitui agressão a direito subjetivo da empresa, conforme entendimento deste Tribunal fixado no Acórdão 1.477/2016-TCU-Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes, de que ‘não há ofensa ao devido processo legal, cerceamento de defesa ou prejuízo ao contraditório se o TCU não oferecer oportunidade de ingresso e manifestação nos autos ao contratado no caso de decisão que obsta a renovação e prorrogação de contratos, tendo em vista que não há direito subjetivo à prorrogação de contrato celebrado com o Poder Público, e sim mera expectativa de direito’.

27. Por seu turno, quanto à suposta inviabilidade da adoção do pregão como critério de julgamento para contratação dos serviços em análise, cabe fazer uma série de observações, considerando todos os argumentos e informações trazidos aos autos pelo Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (matriz do Grupo Hospitalar Conceição - GHC) e pelo escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados.

28. Primeiro que tudo, não procede a alegação no sentido de que, apesar de ter sido efetivada licitação do tipo técnica e preço, estariam presentes os elementos exigidos para a contratação por inexigibilidade de licitação. Nesse sentido, conforme a jurisprudência desta Corte consubstanciada, entre outros, no Acórdão 505/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, para caracterização da situação de inexigibilidade de licitação na contratação de serviços advocatícios é necessária a comprovação de singularidade do serviço a ser prestado, além da notória especialização, devendo-se demonstrar cabalmente a inviabilidade de competição. No caso presente, não restou demonstrada a singularidade do objeto que impediria a entidade de escolher o prestador de serviço por meio de critérios objetivos de qualificação.

29. De outra face, o GHC argumenta que, mesmo considerando que o objeto licitado não possui natureza singular, é evidente que não são serviços comuns, pois exigem técnica apurada e vasto conhecimento especializado na área, fato que justifica o critério de julgamento que leva em conta não somente o preço, mas também a técnica dos licitantes.

30. Quanto a isso, entende-se que, no caso dos serviços em exame, ainda que possa haver necessidade, em algumas situações, de qualidade técnica superior aos requisitos mínimos estabelecidos para os serviços considerados comuns, grande parte das atividades envolvem a defesa de causas judiciais corriqueiras, preferencialmente licitadas por meio de pregão eletrônico.

31. Nada obstante, não se pode negar que, conforme alegado pelo Grupo Hospitalar Conceição e pelo escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados, a contratação de serviços de advocacia por meio de licitação do tipo técnica e preço vem encontrando respaldo na jurisprudência desta Corte, a exemplo dos seguintes acórdãos: Acórdão 2.134/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 532/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 2.976/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; Acórdão 1.452/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carneiro; Acórdão 1.336/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Mucio Monteiro; e Acórdão 206/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo.

32. Ainda nessa linha, há que sopesar o fato de que o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. se trata de uma empresa pública, com personalidade de direito privado, sob controle acionário integral da União, sendo que o procedimento licitatório em análise é regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das

Estatais) e pelo Regulamento próprio da entidade. Portanto, à referida entidade não se aplica a utilização da Lei 14.133/2021, em sentido estrito, ainda que esta deva se pautar pelos princípios gerais da Administração Pública aplicados às licitações e contratos, tais como os da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

33. Assim, entende-se, a princípio, cabível a utilização de licitação do tipo técnica e preço no caso presente. Contudo, o Grupo Hospitalar Conceição deverá incluir, nos estudos técnicos preliminares do futuro certame para contratação dos serviços, justificativa para a não adoção do pregão eletrônico, bem como levantamento que demonstre, considerando as exigências técnicas previstas no edital, a existência de escritórios de advocacia aptos a prestar os serviços em número suficiente, de modo a garantir a competitividade da licitação.

34. Nesse ponto, vale relembrar que no certame em análise houve somente um concorrente, qual seja o escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados, que, inclusive, já vinha prestando os mesmos serviços na entidade por conta do contrato anterior (Contrato 150/2019 e respectivos aditivos e apostilamentos: peças 101, 105, 134, 137, 167, 201-203, 205-206, 208, 230, 233-236 e 238-239). Outrossim, diante do atraso ocorrido na condução do PLP 26/2023, a Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados foi contratada emergencialmente para prestação dos serviços (Contrato 190/2024, assinado em 24/4/2024 com vigência de 180 dias).

35. Esses fatos nos levam a analisar mais detidamente as exigências contidas no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, com o intuito de verificar se os critérios de pontuação técnica se mostram exorbitantes e/ou sem correlação com o objeto licitado, restringindo indevidamente a participação efetiva de outros escritórios no certame.

36. O item 4.4 do termo de referência anexo ao edital do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 trata dos critérios de pontuação das propostas técnicas (peça 7, p. 51-55). Nele, verifica-se a impertinência de alguns critérios e da valoração atribuída a alguns desses critérios, por meio de pontuação excessiva, como será detalhado a seguir.

37. Em se tratando de licitação do tipo técnica e preço, o HNSC ponderou os critérios técnicos na proporção 0,7 e o critério de preço na proporção 0,3 (subitem 14.3, peça 7, p. 20). Os critérios técnicos (pontuação total: 116) foram subdivididos em Capacitação (pontuação máxima: 20; peça 7, p. 51), Experiência (pontuação máxima: 4; peça 7, p. 52), Experiência em negociação coletiva (pontuação máxima: 6; peça 7, p. 52), Qualificação da equipe técnica (pontuação máxima: 76; peça 7, p. 52-55) e Qualidade Operacional (pontuação máxima: 10; peça 7, p. 55).

38. Analisando os critérios técnicos previstos no edital em referência, percebe-se que um dos critérios utilizados foi a titulação do advogado (mestrado; doutorado; experiência em magistério de nível superior na área de direito; e livro, capítulo de livro ou artigo científico publicado) com pontuação máxima de 76 pontos em 116 pontos possíveis. Verifica-se, pois, que não se trata de exigência de qualificação técnica, que teria de guardar estreita correlação com o objeto do contrato, mas de critério para diferenciar e pontuar os profissionais que disputam o certame.

39. Nessa esteira entende-se que, embora títulos de mestrado e doutorado e a experiência de magistério superior na área de direito, bem como livros/artigos científicos publicados, possam ser critérios válidos para a pontuação dos profissionais a serem contratados, atribuir pontuação muito elevada, em detrimento da experiência profissional, pode levar a distorções, privilegiando advogados com título de doutor e com experiência no magistério de ensino superior ou com livros/artigos publicados, em detrimento dos demais profissionais que, na sua maioria, até pela praxe da profissão, não detêm tais títulos.

40. No caso específico, há ainda o agravante de a pontuação dos títulos de mestre e doutor ser cumulativa. Em regra, os detentores de título de doutor também detêm o título de mestre. Dessa forma, o título de doutor somado ao título de mestre, considerando quatro sócios com as referidas qualificações, permitiria ao escritório obter 28 pontos, de um total de 116 possíveis, colocando advogados com título de doutor em enorme vantagem frente aos demais advogados sem essa qualificação, que nem é praxe na advocacia nem é essencial para a execução do objeto do certame.

41. A pontuação máxima de 76 pontos para o critério de qualificação da equipe técnica mostra-se ainda mais excessivo se comparado à baixa pontuação prevista para a comprovação da experiência profissional dos sócios ou integrantes não sócios em atuação no patrocínio de defesa de empregadores que atuam na área de assistência à saúde (máximo de 10 pontos). Quanto a isso, percebe-se que um dos argumentos utilizados pelo GHC para a realização de licitação do tipo técnica e preço, e não o pregão eletrônico, foi de que os serviços advocatícios necessários ao bom funcionamento do Grupo Hospitalar Conceição demandam qualificação específica e experiência em relações de trabalho no setor de saúde, de modo que o escritório de advocacia que vier a assumir a carteira e as demais obrigações do contrato necessita contar com notória especialização e experiência nessa área.

42. Desse modo, entende-se que são potencialmente restritivos e desproporcionais os critérios de pontuação utilizados no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 para a qualificação da equipe técnica (subitem 4.4.4 do termo de referência anexo ao edital), considerando a elevada e cumulativa pontuação para detentores dos títulos de mestre e doutor, com experiência de magistério e/ou com capítulos e artigos científicos publicados em livros e revistas.

43. Ademais, há que se destacar a utilização do peso de 70% para a técnica e de 30% para o preço (subitem 14.3 do edital, peça 7, p. 20). Essa valoração excessiva do critério de técnica, em detrimento ao de preço, é mais um fator que inibe a participação efetiva de outros escritórios no certame. Quanto a isso, o GHC assentiu, conforme exposto na manifestação de peça 251, em reduzir a distância entre tais pesos ou mesmo equipará-los - 50% para cada - em certames futuros.

44. Em remate, vale ressaltar a ausência de motivação para a realização de certame presencial, em detrimento de sua forma eletrônica, em revelia à jurisprudência desta Corte, inculpada, entre outros, no Acórdão 2.118/2024-TCU-Plenário, bem como ao art. 17, § 2º, da Lei 14.133/2021, que pode ser aplicada subsidiariamente às empresas públicas e sociedades de economia mista. O ponto se reveste de maior importância se considerarmos que houve somente um concorrente no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, fato que aponta para a necessidade de uma maior competitividade no certame, que poderia ser alcançada com a forma eletrônica.

45. Para todas essas irregularidades/impropriedades, serão propostas determinações à entidade, de modo que sejam corrigidas no futuro pregão que vier a ser realizado para contratação dos serviços em exame.

46. Por fim, vale reiterar um ponto destacado por esta unidade técnica nas instruções anteriores (subitens 13.5.2.1 a 13.5.2.3 da instrução de peça 41 e item 77 da instrução de peça 251), qual seja a falta de planejamento do processo licitatório destinado a manter a prestação dos serviços em tela, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 273/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, tendo em conta o fato de a entidade precisar realizar contratação emergencial, efetivada por meio do Contrato 190/2024, firmado emergencialmente para prestação dos serviços em 24/4/2024 com vigência de 180 dias, sendo que o contrato então vigente (Contrato 150/2019) havia expirado em 3/4/2024 (peças 101, 105, 134, 137, 167, 201-203, 205-208, 230, 233-236 e 238-239).

47. Ainda quanto a uma possível falta de planejamento na contratação, chama a atenção o fato de o Contrato 271/2024, decorrente da licitação em exame, ter sido firmado em 11/11/2024 com período de vigência de 180 dias a partir de 3/11/2024 (v. peça 289). Ou seja, o contrato foi celebrado com vigência retroativa, o que afronta a jurisprudência desta Corte, consubstanciada, entre outros, no Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

48. Desse modo, cabe dar ciência à entidade quanto à falta de planejamento na contratação, bem como quanto à celebração de contrato com vigência retroativa, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes.

CONCLUSÃO

49. Diante 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.

50. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que há plausibilidade nas alegações trazidas pelo representante, sugerindo-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual serão propostas **determinações** à entidade, bem como **ciência** ao órgão das irregularidades verificadas.

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. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Em virtude do exposto, propõe-se:

56.1. **conhecer** a representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no **mérito**, considerá-la **parcialmente procedente** (item 107 desta instrução);

56.2. **determinar** ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., CNPJ 92.787.118/0001-20, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, que o Contrato 271/2024, decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, vigore somente até a conclusão do novo certame com mesmo objeto, que deve ocorrer no prazo máximo de 180 dias a contar da decisão deste Tribunal, corrigido nos pontos irregulares e prevenido nos riscos analisados nestes autos;

56.3. **determinar** ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que:

a) sejam adotadas, desde já, as ações necessárias para a adequada e oportuna condução do superveniente certame para substituição do contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, a ser realizado na forma eletrônica, seguindo a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2118/2024, 2134/2015, 532/2016, 2976/2014, 1452/2010, 1336/2010 e 206/2010, todos do Plenário deste Tribunal, corrigindo-se as seguintes irregularidades verificadas no PLP 26/2023:

a.1) exigência de localização de escritório advocatício sem devida justificativa e na fase de habilitação, identificada no item 2.1 do Edital e no item 1.2 do Termo de Referência, contrariando a jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.176/2021-TCU-Plenário, 365/2017-TCU-Plenário e 1.390/2005-TCU-Plenário;

a.2) exigências, na fase de habilitação, de registro e associação na OAB/RS e de que os profissionais indicados como responsáveis pela execução dos serviços objeto residam na Região Metropolitana de Porto Alegre, identificadas no item 15.2.1 do Edital e no item 4.4.4.2 do Termo de Referência, contrariando jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 6.920/2015-TCU-1ª Câmara;

a.3) utilização de ponderação que privilegia a proposta técnica em detrimento da proposta de preço (0,7 e 0,3, respectivamente), sem justificativa cabível, no caso concreto, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, tal como disposto, por exemplo, nos Acórdãos 210/2011-TCU-Plenário e 743/2014-TCU-Plenário;



a.4) pontuação excessiva para o critério de ‘Qualificação da Equipe Técnica’ (máximo de 76 pontos), previsto no subitem 4.4.4 do termo de referência anexo ao edital, com potencial restritivo ou direcionador do certame, em violação ao princípio da ampla competitividade, previsto nos arts. 37, XXI, da Constituição Federal, e no art. 5º da Lei 14.133/2021 (que tem aplicação subsidiária nas licitações realizadas pelo Grupo Hospitalar Conceição);

a.5) ausência, nos estudos técnicos preliminares da contratação, de: (i) justificativa para a não adoção do pregão eletrônico, demonstrando que não se tratam de serviços considerados comuns, em respeito à jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 2104/2012-TCU-Plenário, 245/2021-TCU-Plenário, 197/2018-TCU-Plenário, 141/2013-TCU-Plenário e 2832/2014-TCU-Plenário; e (ii) levantamento que demonstre, considerando as exigências técnicas previstas no edital, a existência de escritórios de advocacia aptos a prestar os serviços em número suficiente, de maneira a garantir o caráter competitivo da licitação, em obediência ao princípio da ampla competitividade, previsto nos arts. 37, XXI, da Constituição Federal, e no art. 5º da Lei 14.133/2021 (que tem aplicação subsidiária nas licitações realizadas pelo Grupo Hospitalar Conceição); e

a.6) realização de pesquisa prévia de preços de preços exclusivamente junto a fornecedores, o que contraria a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Raimundo Carreiro;

b) sejam publicadas, no prazo de sessenta dias, no Portal da Transparência, as informações relativas a contratos desde maio de 2023, em cumprimento ao disposto nos arts. 7º, inciso VI, e 8º, § 1º, inciso IV, ambos da Lei 12.527/2011, bem como em cumprimento à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 585/2023-TCU-Plenário e 1.855/2018-TCU-Plenário;

56.4. dar **ciência** ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:.

a) falta de planejamento do processo licitatório destinado a manter a prestação dos serviços em tela, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 273/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, tendo em conta o fato de a entidade precisar realizar contratação emergencial, efetivada por meio do Contrato 190/2024, firmado emergencialmente para prestação dos serviços em 24/4/2024 com vigência de 180 dias, sendo que o contrato então vigente (Contrato 150/2019) havia expirado em 3/4/2024; e

b) celebração do Contrato 271/2024, decorrente da licitação em exame, com vigência retroativa, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, consubstanciada, entre outros, no Acórdão 1.545/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz;

56.5. **informar** ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

56.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, tipo Melhor Combinação de Técnica e Preço, sob a responsabilidade do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. – HNSC.



2. O objeto do certame é a prestação de serviços advocatícios na defesa de contencioso judicial e administrativo, assessoria e consultoria na área de direito individual do trabalho, direito coletivo do trabalho, direito processual do trabalho e direito público aplicável às empresas estatais, no que se refere às obrigações do dito Hospital como empregador, em todas as esferas administrativas e judiciais.
3. O valor contratado é de R\$ 18.720.000,00.
4. O representante alegou a ocorrência de falhas na licitação, tais como:
 - a) exigência de inscrição na OAB/RS e escritório localizado a, no máximo, 30 km da licitante;
 - b) restrição da participação de empresas individuais; e
 - c) exigência de contrato de associação vinculada à OAB.
5. Considerando plausíveis as alegações, foi realizada a oitiva prévia do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. e, ao examinar a resposta, a unidade instrutora concluiu pela presença dos requisitos para a concessão de medida cautelar.
6. A proposta foi indeferida pelo então Relator, Ministro Vital do Rêgo, a partir dos seguintes fundamentos (peça 44):
 - “3. Conquanto não tenha reparos a fazer na instrução da unidade técnica, deixo de acolher a concessão de cautelar neste momento, por dois motivos.
 4. O primeiro deles diz respeito à situação de calamidade pública vivenciada pelo estado do Rio Grande do Sul, ocorrida após o pronunciamento da unidade técnica especializada e, portanto, por ela não considerada. O Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A, vale dizer, possui sede na capital daquele estado, em Porto Alegre.
 5. Nesse caso, o interesse público deve ser sopesado em virtude de eventuais dificuldades em renovar a licitação, no exíguo prazo de 180 dias, não obstante as irregularidades identificadas nestes autos.(...)
 7. O segundo motivo leva em consideração que a análise efetuada pela unidade técnica especializada, conquanto demonstre a existência de falhas no procedimento licitatório em questão, não conseguiu coletar informações da unidade jurisdicionada acerca dos preços e demais condições contratados na avença, de forma a avaliar o impacto das cláusulas tidas por irregulares no resultado da licitação questionada.
 8. Lembro que a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a atuação das Cortes de Contas, nos processos de representação, se destina a assegurar primordialmente a observância do interesse público e não de interesse meramente privado (cf. Acórdãos 3.273/2013-TCU-Plenário, 2.426/2015-TCU-Plenário e 2.321/2015-TCU-Plenário, entre outros).(...)”
7. Em continuidade, foi realizada a oitiva do Hospital e da sociedade de advogados Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados em relação aos seguintes pontos:
 - “a) adoção de critério de julgamento “técnica e preço” para contratação de serviços advocatícios que não possuem natureza singular, a exemplo de causas trabalhistas corriqueiras, como apontado pelo HNSC em seus Estudos Técnicos Preliminares, o que contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.104/2012, 197/2018 e 245/2021, todos do Plenário deste Tribunal, que apontam para a adoção do pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para situações como as verificadas no caso em tela; e
 - b) ausência de publicação, no referido Portal da Transparência, das informações relativas a contratos desde maio de 2023, em infringência ao disposto nos arts. 7º, inciso VI, e 8º, § 1º, inciso IV, ambos



da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), bem como em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 585/2023-TCU-Plenário e 1.855/2018-TCU-Plenário;” (peça 44).

8. Nesta etapa processual, a unidade instrutora submete à apreciação do colegiado as conclusões a que chegou a partir das análises empreendidas sobre toda a documentação trazida aos autos, bem como em relação à defesa apresentada, por diversas vezes, pelo Hospital e pela sociedade de advogados contratada no certame impugnado.
9. Em vista da gravidade das falhas identificadas, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe considerar a representação parcialmente procedente e:
 - a) restringir a vigência do Contrato somente até a conclusão de novo certame com mesmo objeto, no prazo máximo de 180 dias;
 - b) determinar que o novo certame ocorra de forma eletrônica, corrigidas as irregularidades identificadas, as quais poderiam restringir a participação e a competitividade:
 - b.1. exigência, na fase de habilitação, de localização de escritório advocatício, sem a devida justificativa;
 - b.2. exigência, também na fase de habilitação, de registro e associação na OAB/RS e de que os profissionais indicados residam na Região Metropolitana de Porto Alegre;
 - b.3. utilização, sem justificativa cabível, de ponderação que privilegia a proposta técnica em detrimento da proposta de preço (0,7 e 0,3, respectivamente);
 - b.4. pontuação excessiva para o critério de “Qualificação da Equipe Técnica”;
 - b.5. ausência, nos estudos técnicos preliminares da contratação, de: (i) justificativa para a não adoção do pregão eletrônico; e (ii) levantamento que demonstre, considerando as exigências técnicas previstas no edital, a existência de escritórios de advocacia aptos a prestar os serviços em número suficiente para garantir o caráter competitivo da licitação; e
 - b.6. realização de pesquisa prévia de preços exclusivamente junto a fornecedores;
 - c) determinar a publicação, no Portal da Transparência, das informações relativas a contratos desde maio de 2023;
 - d) dar ciência ao Hospital das impropriedades identificadas, a fim de evitar sua recorrência: (i) falta de planejamento do processo licitatório, ocasionando a necessidade de contratação emergencial; e (ii) celebração do Contrato com vigência retroativa.
10. Concorro com a análise empreendida pela AudContratações, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

II

11. A meu ver, é fundamental ter sempre em vista os principais valores que se pretendem garantir com o exercício do controle externo sobre procedimentos licitatórios, quais sejam: a seleção da proposta mais vantajosa, a competitividade e a razoabilidade dos preços praticados.
12. Nesta representação, os indícios de irregularidade iniciais foram, basicamente, os de restrição à competitividade e risco de direcionamento. Tais questionamentos ganham relevo, ou não, a partir das consequências que efetivamente geram para a contratação pretendida pela Administração, observados os valores supramencionados. O olhar deste Tribunal precisa ir além das regras editalícias em si e alcançar, de fato, a avaliação do risco de que a contratação não seja bem-sucedida. Por isso, por vezes o Tribunal determina a correção imediata e o refazimento da licitação, enquanto, em outras hipóteses, limita-se a orientar a prevenção de novas irregularidades

em casos futuros. Vale dizer, o dado da realidade é relevante para calibrarmos a intensidade de nossa atuação no caso concreto.

13. Neste caso, aos apontamentos iniciais é importante agregar a seguinte constatação: o procedimento licitatório apresentou um único interessado, a própria empresa que já presta serviços ao Hospital, e o valor contratado apresenta indícios preliminares de sobrepreço.
14. A análise técnica efetuada demonstra que as exigências contidas no edital contrariam a jurisprudência deste Tribunal, por serem restritivas, e não encontram justificativas plausíveis que as sustentem.
15. Com efeito, da análise das oitivas, não foi possível extrair razões de fato suficientemente robustas para justificar a exigência de localização específica do escritório de advocacia ou de registro e associação na OAB/RS já na fase de habilitação. Em conjunto com a realização de procedimento licitatório presencial, tais regras representaram fatores determinantes para a ausência de competição – efetivamente ocorrida.
16. Também não restou demonstrada a alegada especificidade do objeto contratado em nível que justificasse a atribuição de pontuação excessiva tanto na ponderação do fator técnica em relação ao preço quanto na qualificação da equipe. Tal regramento aumenta a subjetividade do julgamento e pode abrir margem para direcionamento da contratação.
17. Considerando, ainda, que o preço contratado não foi o menor que poderia ser obtido a partir de simples cotações, conforme apresentado na análise técnica (peça 251, p. 16), ajuízo que os vícios do procedimento licitatório fulminam a validade do contrato pactuado, o qual somente deve ter continuidade enquanto se realiza nova licitação.
18. Extraio o seguinte fato da instrução técnica:

“No que concerne ao primeiro ponto, releva notar que **o contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 acabou sendo firmado** com o escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados em 11/11/2024 (Contrato 271/2024, peça 289) **com vigência de até 180 dias**, conforme sua cláusula quinta, a seguir transcrita:

‘5.1. O período de vigência do contrato será de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar de 03 de novembro de 2024.

5.2. Em decorrência de julgamento superveniente nos autos do processo TC 006.726/2024- 0, que venha a considerar improcedente a representação de que trata ou venha a autorizar a manutenção da vigência inicialmente estabelecida no instrumento convocatório, o presente contrato passará a ter vigência de 5 (cinco) anos, a contar de 3 de novembro de 2024, bastante para tanto mera comunicação por escrito à Contratada pelo Contratante.’

Assim, ao contrário do informado pelo próprio Grupo Hospitalar Conceição na manifestação de peça 254, com data de 22/10/2024, observa-se que **a entidade acabou se antecipando à possível determinação desta Corte, fazendo com que o contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 tivesse vigência por no máximo 180 dias.**” (peça 290, p. 16, destaques acrescidos).
19. Em adição, meu gabinete obteve informações junto à assessoria jurídica do Hospital, confirmando que o Contrato ainda se encontra em curso e que se aguarda a decisão deste Tribunal para o início de nova licitação, se necessária, hipótese na qual a atual contratada permaneceria executando o termo vigente até o novo venha a ser pactuado.
20. Dessa forma, cumpre ao Hospital levar a efeito o processamento da nova licitação, expurgando as restrições impostas na contratação realizada, a fim de estimular a competitividade e sanar o vício de validade.

III

21. Estou de acordo com o entendimento da unidade de que pode ser admitida a utilização de técnica e preço neste caso em especial.
22. É certo que, em determinadas circunstâncias, mesmo serviços de advocacia podem ser enquadrados como serviços comuns, e, nesse caso, aplica-se a exigência de pregão, conforme art. 32, inciso IV, da Lei 13.303/2016, bem como reiterados julgados desta Corte (Acórdãos 2.728/2022-TCU-Plenário e 245/2021-TCU-Plenário). Mas, em se tratando de serviços de natureza eminentemente intelectual, que não possam ser caracterizados como comuns ou corriqueiros, a utilização pura e simples do pregão em busca do menor preço pode não ser conveniente, dado o risco de afetar a qualidade do serviço a ser prestado. Daí a necessidade de cautela na sua exigência.
23. Foi essa a opção legislativa no âmbito da nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021):
- “Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
- (..)
- XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:
- (...)
- e) **patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;**
- (...)
- Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.
- Parágrafo único. **O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual** e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.
- (...)
- Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.
- § 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:
- I - **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;**
- (...)”.
24. Tomando por base a Lei 14.133/2021, a jurisprudência do TCU também se assenta no entendimento de que, caracterizada a natureza eminentemente intelectual dos serviços técnicos especializados contratados, aplica-se, preferencialmente, a modalidade de técnica e preço (conforme racionalidade extraída do Acórdão 2.381/2024-TCU-Plenário). Ainda que tal lei não seja plenamente aplicável ao caso concreto, regido especificamente pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), a compreensão dos institutos não apresenta diferenciação significativa nesse caso.
25. A unidade instrutora complementa seu entendimento de que, no caso do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A, empresa pública, haveria uma flexibilidade ainda maior para a adoção da modalidade de técnica e preço:



- “31. Nada obstante, não se pode negar que, conforme alegado pelo Grupo Hospitalar Conceição e pelo escritório Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados, a contratação de serviços de advocacia por meio de licitação do tipo técnica e preço vem encontrando respaldo na jurisprudência desta Corte, a exemplo dos seguintes acórdãos: Acórdão 2.134/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 532/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo; Acórdão 2.976/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; Acórdão 1.452/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carneiro; Acórdão 1.336/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Mucio Monteiro; e Acórdão 206/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo.
32. Ainda nessa linha, há que sopesar o fato de que o Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. se trata de uma empresa pública, com personalidade de direito privado, sob controle acionário integral da União, sendo que o procedimento licitatório em análise é regido pela Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelo Regulamento próprio da entidade. Portanto, à referida entidade não se aplica a utilização da Lei 14.133/2021, em sentido estrito, ainda que esta deva se pautar pelos princípios gerais da Administração Pública aplicados às licitações e contratos, tais como os da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
33. Assim, **entende-se, a princípio, cabível a utilização de licitação do tipo técnica e preço no caso presente**. Contudo, o Grupo Hospitalar Conceição deverá incluir, nos estudos técnicos preliminares do futuro certame para contratação dos serviços, justificativa para a não adoção do pregão eletrônico, bem como levantamento que demonstre, considerando as exigências técnicas previstas no edital, a existência de escritórios de advocacia aptos a prestar os serviços em número suficiente, de modo a garantir a competitividade da licitação.”
26. Conforme visto, caberá ao Hospital realizar nova licitação, portanto, expurgando-se do edital as restrições indevidas identificadas nas análises técnicas.
27. É certo que, em conjunto, as regras editalícias que foram estipuladas não encontraram fundamentação devida e propiciaram restrição ao universo de concorrentes. Em sua manifestação, o Hospital demonstrou, em geral, concordância com os apontamentos e com a necessidade de correção nos próximos editais.
- “4. De início, manifestamos assentimento aos encaminhamentos referentes ao afastamento da exigência de localização, de registro e de associação de escritório advocatício na OAB/RS na fase de habilitação, bem como de que os profissionais responsáveis pela execução dos serviços residam na Região Metropolitana de Porto Alegre; com a correção, para futuros processos, na forma de realização da pesquisa prévia de preços, de modo que ela não seja feita exclusivamente com fornecedores. Também concordamos com o encaminhamento para determinação de que se publiquem no Portal da Transferência as informações relativas a contratos desde maio de 2023, caso tal providência ainda não tenha sido levada a efeito.” (peça 254, p. 03).
28. Outro fator objeto de concordância por parte do Hospital foi o peso excessivo atribuído ao critério técnica, em detrimento do critério preço, o qual pode inibir a participação e elevar o risco de direcionamento do certame. Conclui a instrução técnica:
- “43. Ademais, há que se destacar a utilização do peso de 70% para a técnica e de 30% para o preço (subitem 14.3 do edital, peça 7, p. 20). Essa valoração excessiva do critério de técnica, em detrimento ao de preço, é mais um fator que inibe a participação efetiva de outros escritórios no certame. Quanto a isso, o GHC assentiu, conforme exposto na manifestação de peça 254, em reduzir a distância entre tais pesos ou mesmo equipará-los - 50% para cada - em certames futuros.” (peça 290, p. 18)
29. Por fim, a unidade instrutora destaca a necessidade de ajuste na nota de qualificação técnica, que recebeu pontuação excessiva em relação aos demais itens do componente técnica, sem qualquer aderência a alguma especificidade do objeto a ser contratado:

- “37. Em se tratando de licitação do tipo técnica e preço, o HNSC ponderou os critérios técnicos na proporção 0,7 e o critério de preço na proporção 0,3 (subitem 14.3, peça 7, p. 20). **Os critérios técnicos (pontuação total: 116) foram subdivididos em** Capacitação (pontuação máxima: 20; peça 7, p. 51), Experiência (pontuação máxima: 4; peça 7, p. 52), Experiência em negociação coletiva (pontuação máxima: 6; peça 7, p. 52), **Qualificação da equipe técnica (pontuação máxima: 76; peça 7, p. 52-55)** e Qualidade Operacional (pontuação máxima: 10; peça 7, p. 55).
38. Analisando os critérios técnicos previstos no edital em referência, percebe-se que **um dos critérios utilizados foi a titulação do advogado (mestrado; doutorado; experiência em magistério de nível superior na área de direito; e livro, capítulo de livro ou artigo científico publicado) com pontuação máxima de 76 pontos em 116 pontos possíveis**. Verifica-se, pois, que não se trata de exigência de qualificação técnica, que teria de guardar estreita correlação com o objeto do contrato, mas de critério para diferenciar e pontuar os profissionais que disputam o certame.
39. Nessa esteira entende-se que, embora títulos de mestrado e doutorado e a experiência de magistério superior na área de direito, bem como livros/artigos científicos publicados, possam ser critérios válidos para a pontuação dos profissionais a serem contratados, **atribuir pontuação muito elevada, em detrimento da experiência profissional, pode levar a distorções**, privilegiando advogados com título de doutor e com experiência no magistério de ensino superior ou com livros/artigos publicados, em detrimento dos demais profissionais que, na sua maioria, até pela praxe da profissão, não detêm tais títulos.
40. No caso específico, há ainda o agravante de a pontuação dos títulos de mestre e doutor ser cumulativa. Em regra, os detentores de título de doutor também detêm o título de mestre. Dessa forma, o título de doutor somado ao título de mestre, considerando quatro sócios com as referidas qualificações, permitiria ao escritório obter 28 pontos, de um total de 116 possíveis, colocando advogados com título de doutor em enorme vantagem frente aos demais advogados sem essa qualificação, que nem é praxe na advocacia nem é essencial para a execução do objeto do certame.
41. **A pontuação máxima de 76 pontos para o critério de qualificação da equipe técnica mostra-se ainda mais excessivo se comparado à baixa pontuação prevista para a comprovação da experiência profissional** dos sócios ou integrantes não sócios em atuação no patrocínio de defesa de empregadores que atuam na área de assistência à saúde (máximo de 10 pontos). Quanto a isso, percebe-se que um dos argumentos utilizados pelo GHC para a realização de licitação do tipo técnica e preço, e não o pregão eletrônico, foi de que os serviços advocatícios necessários ao bom funcionamento do Grupo Hospitalar Conceição demandam qualificação específica e experiência em relações de trabalho no setor de saúde, de modo que o escritório de advocacia que vier a assumir a carteira e as demais obrigações do contrato necessita contar com notória especialização e experiência nessa área.
42. Desse modo, **entende-se que são potencialmente restritivos e desproporcionais os critérios de pontuação utilizados** no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023 para a qualificação da equipe técnica (subitem 4.4.4 do termo de referência anexo ao edital), considerando a elevada e cumulativa pontuação para detentores dos títulos de mestre e doutor, com experiência de magistério e/ou com capítulos e artigos científicos publicados em livros e revistas.”
30. Os critérios de valoração dos quesitos das propostas técnicas devem estar adequados e compatíveis com o objeto licitado, de modo que a atribuição da pontuação seja proporcional à relevância e à contribuição individual e conjunta de cada quesito para a execução contratual, evitando-se o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade da disputa ou, ainda, sem relação de pertinência com os requisitos técnicos indispensáveis à boa execução dos serviços (Acórdão 2.134/2015-TCU-Plenário).
31. Evidentemente, não cabe ao TCU arbitrar a melhor distribuição da pontuação ou fixar os pesos atribuídos pelo edital, seja na ponderação entre técnica e preço, seja na segmentação dos pontos dentro do item técnica. Mas cabe-lhe, sim, avaliar a razoabilidade das escolhas administrativas e exigir fundamentação técnica suficiente que justifique a decisão adotada, em



especial quando constatado risco substancial de restrição à competitividade ou mesmo de direcionamento. Impõe-se, portanto, a determinação para que o edital do novo certame corrija esse ponto.

32. No Acórdão 2.976/2014-TCU-Plenário, o Tribunal examinou a contratação de sociedade de advogados para a prestação de serviços jurídicos judiciais e extrajudiciais e informou a entidade jurisdicionada das irregularidades identificadas, as quais guardam alguma relação com as questões discutidas nos presentes autos:

“b) dar ciência ao Serviço Social do Comércio Administração Regional no Rio Grande do Norte (Sesc-AR/RN) que, a despeito da perda de seu objeto, ao examinar Representação acerca de possíveis irregularidades no âmbito da Concorrência Pública 14/00004-CC, do tipo técnica e preço, deflagrada por aquela entidade, o Tribunal de Contas da União identificou, no edital do certame, a ocorrência de irregularidades/impropriedades, **relacionadas à proposta técnica, com potencial de restringir a competitividade do certame, tanto por meio de critérios impertinentes ao objeto a ser contratado, quanto por meio de pontuação desproporcional**, as quais devem ser evitadas em futuros certames que vierem a ser realizados, conforme listado a seguir:

- b.1) utilização de ponderação que privilegia a proposta técnica em detrimento da proposta de preço (0,7 e 0,3, respectivamente), sem justificativa cabível, no caso concreto, em desacordo com a jurisprudência desta Corte, tal como disposto, por exemplo, nos Acórdãos 210/2011 e 743/2014, ambos do Plenário;
- b.2) pontuação relacionada ao tempo de inscrição da sociedade, na condição de sede ou filial, na Seccional da OAB no Estado do Rio Grande do Norte, quando a experiência da sociedade poderia ser avaliada por meio do tempo de inscrição em qualquer seccional da OAB, o que configura violação ao princípio da ampla competitividade;
- b.3) atribuição desproporcional de pontos a determinados critérios com potencial restritivo ou direcionador do certame, em violação ao princípio da ampla competitividade, conforme previsto nos arts. 37, XXI, da Constituição Federal, 3º, da Lei 8.666/1993 (que tem aplicação subsidiária nas licitações realizadas por entidades do Sistema "S") e 2º, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, e, em alguns casos, também em desacordo com a jurisprudência desta Corte, tal como disposto, por exemplo, no subitem 9.3.1 do Acórdão 2681/2008-TCU-Plenário:
 - b.3.1) pontuação dos itens constantes da parte capacidade técnica e experiência, que privilegia, de forma excessiva, a atuação dos sócios em ações judiciais na segunda instância, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, em detrimento da experiência na primeira instância, na qual tramita a maioria dos processos da entidade, e dos demais critérios constantes da parte Recursos Humanos, relativa à proposta técnica;
 - b.3.2) pontuação de sócios dos escritórios de advocacia pela participação em conselhos de recursos fiscais, experiência sem relação direta com o objeto licitado, pouco comum à maioria dos advogados e com potencial de beneficiar o escritório até então contratado;
 - b.3.3) com relação à pontuação para os títulos de mestre e doutor:
 - b.3.3.1) pontuação excessiva e desproporcional dos títulos de mestre e doutor (22 pontos), em relação aos demais critérios (100 pontos);
 - b.3.3.2) pontuação, para os títulos de mestre e doutor, que admite que até dois sócios com o título de mestre sejam pontuados e apenas um com o título de doutor. Tal forma de pontuação pode, por um lado, evitar que escritórios com dois títulos de doutor sejam excessivamente beneficiados. Entretanto, observa-se que, com base nesse critério, a sociedade de advogados até então contratada, atingiria a pontuação máxima para esses títulos, em detrimento de outros escritórios com dois sócios com ambos os títulos acadêmicos;
 - b.3.3.3) pontuação cumulativa dos títulos de mestre e doutor de forma que, dependendo da pontuação atribuída a cada título, pode beneficiar, de forma excessiva, os detentores do título de doutor;

- b.3.3.4) admissão, para fins de pontuação, dos títulos de mestre e doutor apenas na esfera do Direito Público, muito embora grande parte das ações judiciais em andamento, nas quais o Sesc-AR/RN figura como parte, são de natureza civil ou trabalhista;
 - b.4) ausência de clareza quanto aos critérios de pontuação das experiências no magistério de ensino superior ou nas escolas de magistratura ou do Ministério Público de forma a explicitar se a um advogado que já ministrou cursos, por curtos períodos de tempo, em diversas instituições, seria melhor pontuado em relação a profissionais que atuam há longo período em uma única instituição renomada. Tal omissão configura violação ao princípio da publicidade;
 - c) com fulcro no art. 250, inc. III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Sesc-AR/RN que, em futuros certames licitatórios, especialmente concorrência do tipo técnica e preço para a contratação de serviços advocatícios, ao definir as exigências editalícias e, especialmente, os critérios técnicos a serem pontuados na proposta técnica:
 - c.1) realize pesquisa de forma a identificar se, com base nos critérios e formas de pontuação definidos, há um número razoável de interessados que atendam aos requisitos, de forma integral ou pelo menos na sua maior parte, com vistas a evitar que os critérios adotados acabem por frustrar o caráter competitivo do certame;
 - c.2) busque definir os itens a serem pontuados e a forma de pontuação de modo que:
 - c.2.1) os itens guardem alguma relação com o objeto a ser contratado, sejam comumente utilizados na avaliação de propostas técnicas para a contratação de serviços advocatícios e sejam comuns à maioria ou a boa parte dos advogados bem conceituados;
 - c.2.2) os pontos atribuídos a cada item não venham a ser desproporcionais entre si, com vistas a evitar que interessados sejam alijados do certame simplesmente por não atenderem a determinados critérios do edital, a despeito de sua experiência e de seus conhecimentos;
 - c.3) adote cautela na definição dos itens a serem pontuados bem como na forma de pontuação de modo a evitar beneficiar, de forma indevida, qualquer licitante, inclusive o escritório até então contratado;
- (...)"

IV

33. Em vista de todo o exposto, acolhendo as análises técnicas empreendidas, levei à Sessão Plenária do dia 23 de abril de 2025 minuta de acórdão em consonância com a proposta da unidade instrutora, no sentido de que seja realizado novo certame, expurgadas do edital as restrições indevidas.
34. Considerando as questões colocadas nos autos, o Ministro Walton Alencar Rodrigues pediu vistas e, nesta oportunidade, manifesta anuência ao meu Voto, sugerindo adicionalmente a realização de auditoria, conforme disposto a seguir:

“Feitas essas considerações, proponho, como medida adicional às inicialmente apresentadas pelo E. Relator, a **realização de auditoria** no Grupo Hospitalar Conceição, com o **objetivo de avaliar as causas estruturais do elevado passivo trabalhista, bem como a regularidade dos contratos** de serviços advocatícios firmados, incluindo-se a verificação de indícios dano ao Erário decorrente desses contratos.”

Acolho a proposta de Sua Excelência e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.



Ministro BRUNO DANTAS
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Tratam os autos de representação a respeito de irregularidades ocorridas no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, promovido pelo Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. – HNSC, com valor contratado de R\$ 18.720.000,00, cujo objeto é a prestação de serviços advocatícios.

Em síntese, ficou evidenciado o direcionamento da referida licitação, a partir da definição de exigências injustificadas no edital, todas em prol da contratação de sociedade específica de advogados, sendo a mais grave delas – e reveladora – a de que a localização dos licitantes não ultrapassasse 30 km de distância do HNSC.

Além de estabelecer critério claramente injustificado, com elevado potencial de restrição à competitividade, parece estar absolutamente dissociado dos meios de comunicação e de protocolo eletrônico, bem como em contradição com a possibilidade, prevista no edital, de substabelecimento, ainda que para casos de atuação perante os Tribunais Superiores.

Ao final, o direcionamento cumpriu seu propósito, consistente na participação de apenas um único licitante interessado, justamente o mesmo escritório de advocacia que já prestava serviços ao Hospital, que lá continuará no exercício de suas atribuições, com o faturamento previsto de quase R\$ 19 milhões de reais.

No geral, estou de pleno acordo com o E. Relator. Pedi vista tão somente para sugerir a adoção de medidas adicionais, tendo em vista a gravidade dos fatos e os indícios de dano ao Erário.

A unidade técnica, na instrução de peça 251, p. 16-17, concluiu haver indícios de sobrepreço no Processo Licitatório Presencial 26/2023, ao comparar a proposta vencedora com o menor preço mensal obtido pela cotação feita pelo próprio Hospital (peça 166), de R\$ 235.640,00. Segundo esse critério, teria havido sobrepreço de 32,4%.

Contudo, não há como avaliar com precisão, neste momento processual, a compatibilidade do preço em relação ao praticado pela Administração Pública, uma vez que a cotação prévia à licitação feita pelo Hospital não considerou os outros órgãos ou as bases nacionais de contratações públicas, conforme recomendado pelas boas práticas de contratação pública.

Assim, por razões de economia processual, bem como pela necessidade de urgente solução quanto à realização de novo procedimento licitatório, julgo que a verificação quanto à ocorrência de dano ao Erário deve ocorrer em processo de fiscalização específico, cujo objeto inclua o exame da regularidade dos contratos de serviços advocatícios firmados pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC), do qual faz parte o HNSC, incluindo-se a análise de eventual sobrepreço nessas contratações.

Além disso, no bojo da fiscalização, também devem ser avaliados os motivos que deram origem ao problema, a saber, o imenso número de processos trabalhistas, em comparação com o quantitativo de empregados do hospital. Segundo consta dos autos, há cerca de cinco mil processos em tramitação apenas no TRT-4, número aparentemente incompatível com o de empregados, de aproximadamente nove mil, segundo relatório divulgado pelo próprio Hospital³. Isso quer dizer que a cada 2 empregados, pelo menos 1 (um) ajuíza uma ação trabalhista, o que não parece razoável.

³ <https://www.ghc.com.br/files/quantitativo%20fisico%20de%20pessoal.pdf>.



Essa situação, por si só, indica graves deficiências na gestão de recursos humanos e na política de *compliance* trabalhista da instituição, o que potencialmente configura dano continuado ao Erário, bem como indica possível negligência dos gestores responsáveis. Tais fatos são reveladores de verdadeira indústria de advocacia a gravitar na órbita do hospital.

Diante desse cenário, proponho seja realizada auditoria, com o objetivo de verificar as origens do imenso passivo trabalhista de todo o grupo, do qual o HNSC faz parte, o Grupo Hospitalar Conceição (GHC), que também é responsável por outros hospitais que recebem recursos federais.

Por fim, conforme já mencionado anteriormente, considero que a auditoria também deve ter como escopo todos os contratos de serviços advocatícios firmados pelo GHC, os quais poderão padecer das mesmas irregularidades ora identificadas, bem como de outras, como, por exemplo, eventual acordo entre os escritórios, com vistas a dividir as licitações do Hospital segundo as especialidades do Direito.

Chama atenção o fato de o escritório Freitas Macedo Advogados Associados, por um lado, defender os interesses do HNSC no presente processo (peça 258); de outro, ter oferecido cotação de preços para subsidiar o orçamento estimado da licitação, voltada para a defesa do Hospital, em ações trabalhistas (peça 85), mas ter optado por não participar do certame.

Feitas essas considerações, proponho, como medida adicional às inicialmente apresentadas pelo E. Relator, a realização de auditoria no Grupo Hospitalar Conceição, com o objetivo de avaliar as causas estruturais do elevado passivo trabalhista, bem como a regularidade dos contratos de serviços advocatícios firmados, incluindo-se a verificação de indícios de dano ao Erário decorrente desses contratos.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Revisor

ACÓRDÃO Nº 949/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.726/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. (92.787.118/0001-20); Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados (97.004.832/0001-18).
4. Unidade Jurisdicionada: Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
 - 5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Andrea Arruda Vaz (52077/OAB-PR), representando Andrea Arruda Vaz - Sociedade Individual de Advocacia; Klaus Cohen Koplin (47371/OAB-RS), representando Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.; Mauricio Rosado Xavier (49780/OAB-RS), Bruno Rosso Zinelli (76332/OAB-RS) e outros, representando Rossi, Maffini, Milman & Grando Advogados.
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação a respeito de irregularidades ocorridas no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, tipo Melhor Combinação de Técnica e Preço, sob a responsabilidade do Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. – HNSC;

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

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

9.2. determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. que o Contrato 271/2024, decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, vigore somente até a conclusão do novo certame com mesmo objeto, o qual deve ocorrer no prazo máximo de 180 dias, a contar da comunicação desta decisão, corrigido nos pontos irregulares e prevenido nos riscos analisados nestes autos;

9.3. determinar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. que:

9.3.1. sejam adotadas, desde já, as ações necessárias para a adequada e oportuna condução do novo certame destinado à substituição do contrato decorrente do Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, a ser realizado na forma eletrônica e corrigindo-se as seguintes irregularidades verificadas no referido procedimento:

9.3.1.1. exigência, na fase de habilitação, de localização de escritório advocatício, sem a devida justificativa, identificada no item 2.1 do Edital e no item 1.2 do Termo de Referência;

9.3.1.2. exigências, também na fase de habilitação, de registro e associação na OAB/RS e de que os profissionais indicados como responsáveis pela execução dos serviços objeto residam na Região Metropolitana de Porto Alegre, identificadas no item 15.2.1 do Edital e no item 4.4.4.2 do Termo de Referência;

9.3.1.3. utilização de ponderação que privilegia excessivamente a proposta técnica em detrimento da proposta de preço (0,7 e 0,3, respectivamente), sem justificativa cabível no caso concreto;

9.3.1.4. pontuação excessiva para o critério de “Qualificação da Equipe Técnica” (máximo de 76 pontos), previsto no subitem 4.4.4 do termo de referência anexo ao edital, com potencial restritivo ou direcionador do certame;

9.3.1.5. ausência, nos estudos técnicos preliminares da contratação, de: (i) justificativa para a não adoção do pregão eletrônico, demonstrando que não se trata de serviços considerados comuns; e (ii) levantamento que demonstre, considerando as exigências técnicas previstas no edital, a existência de escritórios de advocacia aptos a prestar os serviços em número suficiente para garantir o caráter competitivo da licitação;

9.3.1.6. realização de pesquisa prévia de preços exclusivamente junto a fornecedores;

9.3.2. sejam publicadas, no prazo de sessenta dias, no Portal da Transparência, as informações relativas a contratos desde maio de 2023;

9.4. dar ciência ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Procedimento Licitatório Presencial 26/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. falta de planejamento do processo licitatório destinado à manutenção da prestação dos serviços em tela, tendo em conta o fato de a entidade precisar realizar contratação emergencial, efetivada por meio do Contrato 190/2024, firmado em 24/4/2024 com vigência de 180 dias, sendo que o contrato então vigente (Contrato 150/2019) havia expirado em 3/4/2024; e

9.4.2. celebração do Contrato 271/2024, decorrente da licitação em exame, com vigência retroativa;

9.5. informar ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. e ao representante acerca deste acórdão, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.6. restituir os autos à AudContratações, orientando-a a realizar fiscalização na gestão de pessoal do Grupo Hospitalar Conceição para identificar as causas estruturais do elevado passivo



trabalhista e propor medidas corretivas, bem como avaliar os preços praticados na licitação e a regularidade dos contratos de serviços advocatícios firmados.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0949-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 020.474/2017-2 [Aposos: TC 009.313/2020-6, TC 035.694/2020-3, TC 012.704/2021-0, TC 013.151/2021-5, TC 003.746/2019-4]

Natureza: Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).

Órgão/Entidade: Comando do Exército.

Responsáveis: Ângelo José Penna Machado (546.354.466-20); Fernando Sérgio Galvão (181.515.150-15); Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira (394.328.747-53); Sinclair James Mayer (618.430.088-15).

Interessados: CNH Industrial Brasil Ltda. (01.844.555/0001-82); Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

Representação legal: Álvaro da Silva Matos, Cláudio Borges Coelho e outros, representando o Comando do Exército; Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto (10.928/OAB-CE), Daniela de Oliveira Rodrigues (22.970/OAB-CE) e outros, representando Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira, Fernando Sérgio Galvão, Sinclair James Mayer e Ângelo José Penna Machado; Augusto César Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF), Brenda Bezerra da Silva (64.879/OAB-DF) e outros, representando a CNH Industrial Brasil Ltda.; Erivelton Araújo Graciliano, representando a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. COMANDO DO EXÉRCITO. PROGRAMA ESTRATÉGICO GUARANI. OBTENÇÃO DE NOVA FAMÍLIA DE

BLINDADOS SOBRE RODAS, PELO SISTEMA DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E FABRICAÇÃO EM PARCERIA COM EMPRESA NACIONAL. ACÓRDÃOS PLENÁRIOS 2.063 E 3.067/2018. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES, AUDIÊNCIAS E OITIVAS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS MANIFESTAÇÕES. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. NOVAS DETERMINAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACOLHIMENTO, A FIM DE ESCLARECER O CONTEÚDO DAS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NOS SUBITENS 9.1.1 E 9.1.2. AGRAVO. NEGATIVA DE PROVIMENTO REFERENDADA PELO PLENÁRIO. PEDIDO DE REEXAME. DESPESAS INDEVIDAS NA COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL QUE COMPÕE O BDI DO CONTRATO 120/2016. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela então Secretaria de Recursos, que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 561-563):

“Trata-se pedido de reexame interposto por CNH Industrial Brasil Ltda. (peças 431-433), contra o Acórdão 2037/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer (peça 395) e Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues (peça 399).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria Operacional executada pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública – SecexDefesa no Programa Estratégico Guarani, na ocasião em que se examinam as respostas às determinações, recomendações, audiências e oitivas decorrentes dos Acórdãos 2603/2018 e 3067/2018-TCU-Plenário.

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

9.1. quanto às determinações e recomendações veiculadas no Acórdão 2603/2018-Plenário:

9.1.1. tornar insubsistente a determinação do subitem 9.1.3;

9.1.2. considerar em implementação a determinação do subitem 9.1.1 e a recomendação do subitem 9.2.1;

9.1.3. considerar parcialmente atendida a determinação do subitem 9.1.4;

9.1.4. considerar atendidas as determinações dos subitens 9.1.2 e 9.1.2.1;

9.1.5. considerar não atendida a determinação contida no subitem 9.5;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas em relação às ocorrências descritas nos subitens 9.3.1.10, 9.3.2.2, 9.3.3.1, 9.3.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 2603/2018-Plenário;

9.3. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência desta deliberação, sejam adotadas as providências abaixo descritas, enviando-se a este Tribunal os comprovantes do respectivo cumprimento:

9.3.1. ao Departamento de Ciência e Tecnologia do Comando do Exército, em relação aos Contratos 15/2012, 23/2013 e 20/2014-DCT:

9.3.1.1. adequar o pacote logístico e os serviços de integração dos sistemas de armas e de comando e controle ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, ao Decreto 9.507/2018 e à Instrução Normativa 5/2017 da Secretaria de Gestão do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

- 9.3.1.2. obter convalidação ministerial para contratação de despesas de custeio, como aquelas englobadas no pacote logístico, em atenção ao art. 2º do Decreto 7.689/2012;
- 9.3.2. ao Comando Logístico do Exército, em relação ao Contrato 120/2016:
- 9.3.2.1. adequar o pacote logístico e os serviços de integração dos sistemas de armas e de comando e controle ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, ao Decreto 9.507/2018 e à Instrução Normativa 5/2017 da Secretaria de Gestão do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- 9.3.2.2. obter convalidação ministerial para contratação de despesas de custeio, como aquelas englobadas no pacote logístico, em atenção ao art. 2º do Decreto 7.689/2012;
- 9.3.2.3. eliminar o sobrepreço de R\$ 173.787.908,74 decorrente da inclusão indevida no BDI das despesas comerciais e com vendas;
- 9.3.2.4. glosar, dos pagamentos a serem realizados, os valores correspondentes aos desembolsos já efetuados a maior em decorrência do sobrepreço de R\$ 173.787.908,74, corrigidos pelo IPCA, a partir das datas de pagamento até as datas da efetiva retenção;
- 9.3.2.5. excluir da Cláusula Quinta do Termo Aditivo 2/2018 o limite máximo da multa por atraso no pagamento de royalties, de modo que a previsão de atualização dos valores devidos seja eficaz durante toda a extensão de possíveis atrasos;
- 9.3.3. ao Centro de Controle Interno do Exército – CCIEEx, em relação aos documentos constantes dos autos, nos termos da Lei 12.527/2011 c/c o art. 6º da Resolução/TCU 294/2018, que apresente a esta Corte o Termo de Classificação de Informações de que trata o art. 31 do Decreto 7.724/2012, que contenha o seguinte:
- 9.3.3.1. código de indexação de documento;
- 9.3.3.2. grau de sigilo;
- 9.3.3.3. categoria na qual se enquadra a informação;
- 9.3.3.4. tipo de documento;
- 9.3.3.5. data da produção do documento;
- 9.3.3.6. indicação de dispositivo legal que fundamenta a classificação;
- 9.3.3.7. razões da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 27;
- 9.3.3.8. indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, observados os limites previstos no art. 28;
- 9.3.3.9. data da classificação; e
- 9.3.3.10. identificação da autoridade que classificou a informação;
- 9.4. determinar ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no disposto pelo art. 26, inciso III, da Lei 8.666/1993 e no princípio constitucional da economicidade, que nos futuros contratos para aquisição de produtos e serviços de defesa firmados sem licitação, incluam cláusulas que obriguem a abertura dos custos propostos pelos interessados, incluindo o BDI, até o nível de decomposição que ofereça parâmetros de referência no mercado, com a finalidade de possibilitar a avaliação da razoabilidade dos preços propostos, conforme orientação adotada no Acórdão 3032/2015-TCU-Plenário e no Mandado de Segurança 33.340/DF do STF e estudem a possibilidade de adotar o credenciamento público, a fim de permitir que o maior número possível de empresas possa se credenciar para desenvolver o bem ou o serviço desejados, nos moldes dos Acórdãos 3.567/2014-TCU-Plenário e 2.504/2017-TCU-1ª Câmara;
- 9.5. dar ciência ao Comando do Exército e ao Centro de Controle Interno do Exército de que, em futuras contratações, os serviços de suporte logístico deverão atender ao disposto nos arts. 7º, §§ 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, no Decreto 9.507/2018, no art. 2º do Decreto 7.689/2012 e na Instrução Normativa 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;
- 9.6. classificar a presente deliberação com o grau de sigilo ‘reservado’, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação), c/c o art. 4º, parágrafo único, art. 8º, § 3º, inciso I, art. 9º, inciso VI, e § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 294/2018, pelo prazo de 15 (quinze anos), com acesso somente aos servidores que irão desenvolver as atividades relacionadas nos autos;



9.7. alertar o Centro de Controle Interno do Exército – CCIEEx de que o não atendimento da determinação constante do subitem 9.3.3 supra terá como consequência a reclassificação dos documentos elaborados por este Tribunal e suas unidades como públicos, com base nos arts. 4º, parágrafo único, e 16 da Resolução TCU 294/2018;

9.8. determinar à SecexDefesa que, nas próximas etapas da fiscalização do Programa Guarani, avalie:

9.8.1. se a Estimativa de Custos do Programa Guarani datada de 06/09/2019 (peça 355) e o Estudo de Sustentabilidade do Programa concluído em 27/09/2019 (peça 356), elaborados em atenção ao disposto nos subitens 9.1.2 e 9.1.2.1 do Acórdão 2603/2018-Plenário, contemplam todos os custos inerentes ao ciclo de vida da Nova Família de Blindados sobre Rodas, inclusive aqueles relacionados às Viaturas Blindadas Médias de Transporte – Leve de Rodas, mencionadas no subitem 9.1.2.2 da referida deliberação;

9.8.2. o atendimento à recomendação contida no subitem 9.2.1 do Acórdão 2603/2018- Plenário e a aderência da norma cuja minuta foi concluída em janeiro/2019 às boas práticas aplicáveis à matéria;

9.8.3. a suficiência dos termos aditivos aos Contratos 15/2012, 23/2013 e 20/2014-DCT (peça 343) para eliminar o sobrepreço referente aos serviços de integração dos sistemas de armas;

9.9. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que avalie a conveniência e oportunidade de examinar, em processo específico, a informação da AGU de que os seus serviços não foram prestados a contento às Organizações Militares antes de 2016, considerando, em especial, a informação de que exatamente na última década vultosos projetos de reaparelhamento e modernização tiveram início nas três armas militares e ainda se encontram em desenvolvimento;

9.10. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam:

9.10.1. ao Ministério da Defesa;

9.10.2. aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;

9.10.3. ao Comando Logístico do Exército;

9.10.4. à Controladoria-Geral da União;

9.10.5. aos Centros de Controle Interno dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;

9.10.6. à Advocacia-Geral da União;

9.10.7. à Procuradoria-Geral da Justiça Militar;

9.10.8. à Procuradoria da República no Distrito Federal;

9.10.9. à Casa Civil;

9.10.10. às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

9.10.11. à Secretaria Municipal de Fazenda de Sete Lagoas/MG, Município onde a empresa Iveco Latin America/Iveco Veículos de Defesa é sediada, para avaliação das questões atinentes à incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza sobre o pacote logístico.

HISTÓRICO

2. Trata-se de auditoria operacional realizada no programa de aquisição de novos blindados para o Exército (Programa Estratégico Guarani), com o objetivo de avaliar a aderência da metodologia utilizada para estimar os custos do programa com padrões internacionais de referência e os riscos para a sua sustentabilidade a longo prazo decorrentes de eventuais falhas no processo de precificação.

2.1. Este Tribunal proferiu os Acórdãos 2603/2018 e 3067/2018, ambos do Plenário e de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, onde foram expedidas diversas determinações ao Ministério da Defesa, ao Comando do Exército, ao Comando Logístico do Exército e recomendações ao Comando do Exército no sentido de aperfeiçoar o Programa Estratégico Guarani, mitigar riscos e aperfeiçoar normas e procedimentos de estimativas de custos em aquisições públicas provenientes de contratos não competitivos.

2.2. Além disso, foram realizadas as audiências do Sr. Fernando Sérgio Galvão (Chefe do Estado-Maior do Exército), do Sr. Sinclair James Mayer (Chefe do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército), do Sr. Ângelo José Penna Machado (Comandante do Comando Logístico do Exército) e do Sr. Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira (Comandante do Comando Logístico do Exército) por supostas irregularidades ocorridas nos contratos assinados no âmbito do Projeto Guarani.



2.3. Após o regular desenvolvimento do processo, houve a prolação do acórdão contra o qual se insurge a recorrente.

2.4. Houve a oposição de embargos de declaração (peça 436), cujo exame resultou no Acórdão 742/2021 – TCU - Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, que conheceu do recurso e, no mérito, deu provimento, conforme o seguinte (peça 502):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela União contra o Acórdão 2037/2020-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 287 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, dar-lhes provimento e esclarecer que:

9.1.1. a determinação de que trata o subitem 9.3.1.1 do Acórdão 2037/2020-TCU-Plenário não abrange os pacotes logísticos que já exauriram os seus efeitos;

9.1.2. a determinação de que trata o subitem 9.3.2.1 do Acórdão 2037/2020-TCU-Plenário, deve ser observada para os blindados de entrega futura;

9.2. classificar a presente deliberação com o grau de sigilo ‘reservado’, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), c/c o art. 8º, parágrafo 3º, Inciso I, art. 9º, inciso VI, e parágrafo 2º, inciso II, da Resolução-TCU 294/2018, pelo prazo de 15 (quinze) anos, com acesso somente aos servidores que irão desenvolver atividades nos autos;

9.3. dar ciência deste acórdão ao embargante e aos demais interessados.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 434) com despacho do Relator (peça 438), Exmo. Ministro Bruno Dantas, que concluiu pelo conhecimento do pedido de reexame interposto por CNH Industrial Brasil Ltda., suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.3, 9.3.2, 9.3.2.3 e 9.3.2.4 do Acórdão 2.037/2020-TCU-Plenário, em relação à recorrente, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do presente recurso verificar se os custos da Administração Central que compõe o BDI do Contrato 120/2016 estão adequados. A recorrente defende que o julgamento desta Corte de Contas deve ser revisto utilizando-se dos seguintes argumentos:

- a) isonomia no tratamento de partes que se associaram para a realização de um objetivo em comum;
- b) adequabilidade dos custos da Administração Central;
- c) desconsideração excessivamente formal das provas apresentadas;
- d) superficial e insubsistente refutação das informações apresentadas.

A) Isonomia no tratamento de partes que se associaram para a realização de um objetivo em comum

5. CNH Industrial Brasil Ltda. ressalta a alta complexidade do projeto Guarani com soluções não comuns, tendo, as peculiaridades do caso concreto sido consideradas na análise das condutas dos gestores, consoante se verifica dos excertos do Voto do Ministro Raimundo Carreiro, que examinou a conduta dos agentes públicos que participaram ativamente do projeto (peça 431, p. 5-7).

5.1. Também em consonância com o entendimento anterior, menciona outro julgado análogo desta Corte de Contas – Acórdão 2853/2019 – TCU - Plenário (peça 431, p. 5-8).

5.2. Defende que a maior permeabilidade da análise às dificuldades reais enfrentadas em um determinado projeto não pode servir de fundamento apenas para a atenuação de responsabilidades dos gestores públicos, devendo ser empregada em relação ao particular, tendo-se em vista que na análise da parte que importa em danos à recorrente, o posicionamento adotado no acórdão recorrido foi bem mais inflexível (peça 431, p. 8-9).



5.3. Diz que é um risco para a recorrente o desenvolvimento de uma tecnologia totalmente nova, conjuntamente com o Exército Brasileiro e que foram investidos milhões de reais pela defendente em pesquisa e desenvolvimento para atender ao Projeto Guarani (peça 431, p. 9).

5.4. Aduz que todo objetivo de preservação do projeto e de consideração das reais dificuldades enfrentadas deve servir também para análise da condição do contratado no processo (peça 431, p. 9).

5.5. Ressalta que, até mesmo por uma questão de sobrevivência, não existe mecanismo jurídico que obrigue o particular a dar continuidade a um contrato a partir de interferências externas e supervenientes no preço pactuado. A revisão de um preço contratado é cláusula de aditamento consensual, na forma do art. 65, II, alínea 'd', da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (peça 431, p. 9).

5.6. Assim, caso a recorrente não concorde com o posicionamento final dessa Corte, poderá sofrer as consequências de uma imposição de ressarcimento injusta, mas não será obrigada a dar continuidade ao projeto em andamento, dado que maximizaria os seus prejuízos para além do suportável (peça 431, p. 9).

Análise

5.7. O recurso apresentado insurge-se contra duas determinações:

9.3. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da ciência desta deliberação, sejam adotadas as providências abaixo descritas, enviando-se a este Tribunal os comprovantes do respectivo cumprimento:

(...)

9.3.2. ao Comando Logístico do Exército, em relação ao Contrato 120/2016:

(...)

9.3.2.3. eliminar o sobrepreço de R\$ 173.787.908,74 decorrente da inclusão indevida no BDI das despesas comerciais e com vendas;

9.3.2.4. glosar, dos pagamentos a serem realizados, os valores correspondentes aos desembolsos já efetuados a maior em decorrência do sobrepreço de R\$ 173.787.908,74, corrigidos pelo IPCA, a partir das datas de pagamento até as datas da efetiva retenção; (grifos acrescidos).

5.8. Tais resultaram da inclusão indevida, no componente 'taxa de administração central', de despesas com venda, da qual resultou sobrepreço de R\$ 173.787.908,74.

5.9. Em que pese a determinação contida nos subitens 9.3.2.3 e 9.3.2.4 do Acórdão 2037/2020-TCU - Plenário ser direcionada ao Comando Logístico do Exército, a legitimidade da CNH Industrial Brasil Ltda. para interpor o presente recurso foi configurada, pois a deliberação trata de situação concreta, afetando especificamente a recorrente, que é signatária do Contrato 120/2016, e, sendo assim, é obrigatória a observância da Súmula Vinculante-STF 3.

5.10. A recorrente alega que inexistiu tratamento isonômico no exame das condutas dos gestores públicos e da empresa contratada. Em relação aos primeiros, o acórdão recorrido observou as peculiaridades do caso concreto, bem como julgado análogo desta Corte de Contas e, quanto à última, foi bem mais inflexível.

5.11. Primeiramente, se destaca que a determinação foi direcionada ao agente público e, conforme visto, envolve também o particular.

5.12. De fato, conforme afirma a recorrente, a alta complexidade do projeto Guarani foi considerada, o que se observa do Voto do Ministro Relator Marcos Bemquerer (peça 400, p. 3):

O Programa Guarani foi selecionado como objeto de controle em função da complexidade e elevado grau de customização de novos blindados sobre rodas, da materialidade do programa, com custo total estimado em 21 bilhões até 2040, da oportunidade de corrigir eventuais falhas em razão do estágio em que o empreendimento se encontra e da possibilidade de se replicar a metodologia de avaliação de estimativa de custos em outros projetos estratégicos de defesa

5.13. Ademais, os próprios excertos transcritos pela recorrente em sua peça recursal, na qual destaca que o Ministro Relator Marcos Bemquerer *‘defendeu de forma impecável a importância do resultado em um projeto de natureza estratégica como o Guarani’* corroboram com a afirmação (peça 431, p. 6-7).

5.14. Quanto aos trechos da declaração de Voto do Ministro Raimundo Carreiro mencionados pela defendente, verifica-se que se referiram à divergência ao entendimento do Relator, no que toca à aplicação da multa aos responsáveis em decorrência de irregularidades diversas da ora examinada que resultou nas determinações combatidas (peça 398, p. 1-4).

5.15. A autoridade entendeu que a situação presente foi análoga àquela descrita no Acórdão 2853/2019 – TCU – Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti e, desse modo, não seria *razoável apenas os responsáveis por questões meramente formais, tais como falta de competência, não inserção do programa no PPA e detalhes orçamentários, e muito menos considerar como erro grosseiro suas condutas* (peça 398, p. 3-4).

5.16. Especificamente em relação ao sobrepreço decorrente da inclusão do BDI das despesas comerciais e com vendas por meio de glosas dos pagamentos a serem realizados, o Ministro Raimundo Carreiro considerou que era necessário respeitar o princípio do contraditório e da ampla defesa, dando as devidas condições para que a empresa pudesse apresentar a sua versão dos fatos, por meio de processo administrativo formal (peça 398, p. 5).

5.17. O Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues, por sua vez, destacou (peça 399, p. 2):

no âmbito desses autos de auditoria, que constituem processo administrativo formal, já havia sido dada a oportunidade de contraditório e de ampla defesa à empresa Iveco Latin América Ltda. Passam, portanto, a constituir novo e desnecessário trâmite processual, sem nada acrescentar à higidez formal e material do processo. A propósito, expressamente, no item 9.4 do Acórdão 2603/2018-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, o TCU já havia determinado a oitiva da empresa, sendo despicienda, portanto, a nova oitiva, pois nada houve de alteração no quadro fático.’

5.18. Desse modo, concluiu que *‘foram efetivamente oferecidas à empresa Iveco Latin América Ltda. todas as condições para que ela apresentasse a sua versão dos fatos, no âmbito destes autos, razão por que voto pela manutenção do item 9.7.2.3 do acórdão nos termos originais da proposta do Relator’* (peça 399, p. 2).

5.19. O Ministro Relator Marcos Bemquerer ressaltou manifestações da CNH Brasil Industrial Ltda. nos autos (peça 400, p. 57):

‘A empresa CNH Brasil Industrial Ltda. apresentou o cálculo do componente ‘administração central’ do BDI expurgado das despesas comerciais e com vendas (peça 295, p. 41) e afirmou a impossibilidade de se concluir pela existência de sobrepreço com base na análise isolada de apenas um dos componentes do preço, custo direto ou BDI, pois o preço elevado pode ser compensado por custo direto subestimado, tornando-o compatível com o de mercado, conforme reconhecem os Acórdãos Plenários 2.452/2017 e 1.511/2018.’

(...)

Em memorial, a empresa CNH Industrial Brasil Ltda. afirma que a sua manifestação inicial jamais sustentou a existência de duas administrações centrais, mas procurou demonstrar a apropriação de custos de administração distintas entre a CNH Industrial e Iveco Defense, haja vista que no seu sistema de gestão de resultados, diverso do controle contábil e fiscal, as despesas apuradas em cada centro de custo são rateadas entre os negócios que dele se servem.

5.20. Conclui, quanto ao mérito, o que se segue (peça 400, p. 59):

369. Diante do quadro probatório disponível nos autos, concluo que não há base legal para incluir no cálculo da administração central as despesas comerciais e com vendas, conforme verificado na proposta comercial. Assim, conforme propõe a SecexDefesa, cabe determinar ao Colog que elimine do Contrato 120/2016 o sobrepreço de R\$ 173.787.908,74 decorrente da inclusão indevida, no BDI, das despesas comerciais e com venda, e adote as medidas necessárias para a recuperação dos pagamentos indevidos já realizados (item j.2 da proposta de encaminhamento).



5.21. Diante do exposto, não se verifica tratamento diferenciado entre gestores e empresa no exame da irregularidade e suas consequências (expedição de determinações). Ademais, as considerações do relator destacadas pela recorrente que resultaram no juízo de inaplicabilidade da multa sequer se referem ao contexto do exame do achado que resultou nas determinações combatidas.

5.22. Diante da irregularidade apurada na utilização de recursos públicos federais, o TCU exerceu a sua competência constitucional inserta no art. 71, incisos II, IV e VI, da Constituição Federal. Não se trata, portanto, de revisão ou reajuste de preço.

5.23. Ademais, ao celebrar um contrato jurídico-administrativo, o particular se submete ao princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. Nessa linha importantes considerandos contidos no relatório do acórdão combatido (peça 401, p. 42):

33. Veja-se, por exemplo, que ao aceitar participar de procedimentos licitatórios envolvendo órgãos estatais da administração direta ou indireta e a consequente remuneração dos contratos celebrados mediante os valores de origem pública, as empresas licitantes permitem a flexibilização de determinadas liberdades. Tanto isso é verdade que, para se habilitar aos certames, têm necessariamente que apresentar informações internas, como prova de regularidade fiscal e qualificação técnica. Sujeitam-se, também, ao regime próprio dos contratos administrativos e às suas cláusulas exorbitantes, em razão da supremacia do interesse público. 34. Nessa linha, observa-se, por exemplo, que propostas com valor global superior ao limite estabelecido em edital ou com preços manifestamente inexequíveis, para não sofrerem desclassificação, necessitam de comprovação de que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado, nos termos do art. 48, inciso II, da Lei 8.666/1993, o que indica também a flexibilização de certas liberdades, haja vista a necessidade de demonstração dos reais custos de insumos adquiridos pela licitante junto a seus fornecedores.

B) Adequabilidade dos custos de Administração Central

6. Diz que não houve sobrepreço ou superfaturamento, salvo um dimensionamento a maior para fornecimento de pneus, para o qual a recorrente se prontificou a corrigir imediatamente. Acrescenta que as estimativas apresentadas, por mais que não sejam exatamente precisas, apresentaram compatibilidade com a execução do contrato (peça 431, p. 9).

6.1. Desse modo, se prontificou a realizar ajustes no contrato que tornem as informações o mais acessíveis possível. A única ressalva que se faz, o único ponto com o qual já se adianta que não se pode concordar, é com a recusa do percentual de Administração Central inserto no BDI, sem um exame aprofundado dos elementos disponibilizados ao Tribunal (peça 431, p. 10).

6.2. Requer que sejam considerados na análise do recurso (peça 431, p. 10):

a) a complexidade e o ineditismo do objeto contratual dificultam a objetividade no dimensionamento dos custos, o que à época eram ainda mais presentes;

b) a recorrente tem atuado com boa-fé e colaboração, no intuito de apresentar a essa Corte o máximo de informações possíveis, que lhe permita verificar a idoneidade dos custos praticados; e

c) as informações apresentadas possuem alto valor probatório e, portanto, não podem ser simplesmente descartadas, sem um aprofundamento na análise e no exercício do contraditório.

6.3. Aduz que não houve sobrepreço, em razão da falta de referências para a obtenção de critérios objetivos, e o valor global pactuado não foi questionado (peça 431, p. 10-11).

6.4. Alega, no que toca à Administração Central, que não se demonstrou que haveria sobrepreço imputável. Reconheceu-se que não há parâmetros objetivos para tal apuração em decorrência de se tratar de contrato de natureza complexa e, por meio de uma incabível inversão do ônus da prova, atribuiu-se à recorrente o dever de demonstrar, com precisão inatingível, os seus custos internos (peça 431, p. 11).

6.5. Afirma que, da mesma forma com o que ocorre com o preço da viatura, o contrato entabulado não previa detalhamento da composição do BDI. Por outro lado, é simplesmente insustentável a aplicação de

referenciais desenvolvidos para contratos de obras e serviços de engenharia, que possuem uma realidade absolutamente distinta (peça 431, p. 11).

6.6. Diz que, após a formalização do contrato, apresentou ao Exército uma composição de BDI em atendimento à diligência formulada, o que, à época, era uma informação complexa, justamente, em razão da falta de parâmetros e pelo ineditismo do negócio (peça 431, p. 11).

6.7. Relata que, nas razões de justificativa da defendente, o BDI acabou sendo detalhado de forma equivocada, visto que o documento composto à época apresentava as informações de custos indiretos da Iveco Latin América como um todo, e não apenas da Iveco Defence, e nesta oportunidade, traz informações atualizadas (peça 431, p. 12). Consoante novas informações, o percentual de 9% de Administração Central não apenas é confirmado, mas considerado vantajoso, visto que os custos reais da defendente são ainda maiores (peça 431, p. 12).

6.8. Aduz não ter sido analisado o memorial apresentado após defesa, com base em alegação formalista e que não se coaduna com a jurisprudência da Corte (peça 431, p. 13).

6.9. Ressalta a criteriosa metodologia utilizada pela KPMG na análise dos dados reais da recorrente que se refere ao segmento Iveco Defence, afastando a possibilidade de cobrança em duplicidade de custos de Administração Central. Da mesma forma, o trabalho confirma a autenticidade dos dados a partir de análise do sistema gestional da recorrente, que tem relação direta com as informações divulgadas em balanço (peça 431, p. 20-22).

6.10. Assim, requer o exame criterioso dos seguintes documentos (peça 431, p. 22):

(i) memorial descritivo dos custos de Administração Central; e

(ii) laudo pericial da KPMG, reconhecendo-se a autenticidade das informações e sua compatibilidade com os custos do contrato, afastando-se, assim, a imputação de sobrepreço.

Análise

6.11. Conforme já mencionado, a irregularidade que resultou no sobrepreço com a consequente expedição das determinações combatidas foi inclusão indevida, no componente taxa de administração central, de despesas com venda, da qual resultou sobrepreço de R\$ 173.787.908,74. O achado foi apurado no relatório de auditoria conforme abaixo explicitado (peça 180, p. 82-83):

1. A Seção de Análise de Custos e Pesquisa de Preço (SACPP) do Colog apresentou, em 23 de setembro de 2016, uma análise da justificativa do preço proposto pela Iveco. A análise abordou três aspectos que haviam sido demandados anteriormente à fornecedora como complemento à planilha de custos incluída na proposta comercial: I) Composição e percentual de Bonificações e Despesas Indiretas; II) O custo dos materiais importados em moeda estrangeira; III) Comprovação documental dos custos de produção e montagem.⁷
2. Em resposta ao primeiro aspecto, a Iveco apresentou o seguinte detalhamento de BDI:

Tabela 1 – Composição do BDI do Contrato 120/2016

BDI	Percentual
Administração Central	9,00%
Despesas Financeiras	11,00%
Garantia Financeira	1,20%
Seguro/Imprevistos	3,00%
Lucro	15,00%
BDI	44,50%

Fonte: Parecer 53/2016-SACPP (peça 159, p. 5).

3. Na sequência, trazemos algumas considerações sobre os percentuais dos itens Administração Central, Lucro e Despesas Financeiras.
4. Em primeiro lugar, cumpre registrar que a Iveco utilizou método contábil para justificar o percentual de 9%. A partir do balanço patrimonial do ano de 2014, a empresa calculou uma taxa de

Administração Central ‘preliminar’ dividindo o total de despesas administrativas (R\$ 425.477.000) pelo total da rubrica Custo dos produtos vendidos e serviços prestados (R\$ 3.442.181.000). Embora o cálculo descrito resulte em uma taxa de 12,36%, a Iveco decidiu adotar um percentual de 9,00% sem apresentar esclarecimentos sobre a redução aplicada. A tabela a seguir apresenta a decomposição do total de despesas administrativas considerado pela Iveco:⁸

Tabela 2 – Despesas administrativas consideradas na taxa de Administração Central

Item	Valor (em R\$)
Comercial e Vendas	229.069.000
Gerais e Administrativas	85.877.000
Outras Despesas Operacionais Líquidas	110.531.000
Total de Despesas Administrativas	425.477.000

Fonte: IDV nº 065-2016: Proposta Comercial para fornecimento de 1580 Viaturas Blindadas de Rodas (peça 73, p. 46).

5. Com relação ao item Administração Central, o parecer da SACPP apresentou a seguinte avaliação (peça 159, p. 6):

a ofertante apresenta uma taxa de Administração Central de **9,00%** sendo que Acórdão do TCU supracitado [2.622/2013 – Plenário – TCU] cita para esta taxa a média máxima em torno de 5,92%. Considerando que o Acórdão estabelece valores para obras e serviços em geral, e que a proposta da IVECO é para fornecimento de plataformas da VBTP-MR Guarani, serviços de integração, conjuntos ferramentais e meios auxiliares de instrução, ou seja, trata-se de indústria de produtos de defesa, que, naturalmente possui expressivos custos fixos e despesas administrativas. Assim, a SACPP considera aceitável o percentual.
 6. Nota-se, de plano, a fragilidade da análise apresentada. Não há nenhum benchmark, parâmetro de referência, dado técnico que ampare sua conclusão, restando apenas uma generalização não evidenciada de que a indústria de produtos de defesa possui expressivos custos fixos e despesas administrativas.
 7. A (suposta) expressividade dos custos fixos do setor defesa, a propósito, não deveria ter nenhum impacto no percentual, já que o Exército comprometeu-se a pagar um adicional por menor absorção do custo fixo cuja finalidade não é outra senão abarcar todo o custo fixo do módulo industrial da Iveco destinado ao setor de Defesa.
 8. Sob outro ângulo, verifica-se que o estudo sobre taxas referencias de BDI de obras públicas e de materiais e equipamentos relevantes (Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário) apresenta as seguintes considerações sobre a inclusão de despesas comerciais na composição do BDI:

As despesas de venda, por sua vez, incluem os gastos com comissões sobre venda, propaganda e publicidade, participação em eventos comerciais etc. **No caso de contratações públicas, essas despesas não devem ser computadas como componente da administração central ou como parcela à parte da composição de BDI de obras**, visto que são gastos típicos de negócios efetuados entre agentes privados, não compoendo o preço de obras públicas. (destaques nossos)
 9. Se as despesas comerciais forem excluídas do cálculo apresentado pela Iveco, o total de despesas administrativas reduz-se para R\$ 196.408.000, que dividido pelo total da rubrica Custo dos produtos vendidos e serviços prestados ((R\$ 3.442.181.000), resultaria em uma taxa de Administração Central de 5,71%.
 10. Caso esse percentual fosse utilizado no BDI do Contrato 120/2016, em substituição ao percentual de 9%, haveria uma redução no valor total do contrato de R\$ 173.787.908,74 (a memória do cálculo encontra-se na nota 9 deste achado).⁹
- 6.12. Conforme se observa acima, o presente processo tem natureza de relatório de auditoria. Trata-se de um dos mecanismos de fiscalização desta Corte de Contas.



6.13. Na forma do que dispõe o art. 230, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RI/TCU, o objetivo dos processos de fiscalização é *‘verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos’*, tendo como parâmetro a lei e os regulamentos.

6.14. As conclusões oriundas das fiscalizações fornecerão elementos para o julgamento das contas anuais dos responsáveis (art. 250, §§ 2º a 4º, do RI/TCU), para fazer determinações corretivas aos órgãos e entidades públicas fiscalizados (arts. 250, incisos II e III, e 251, do RI/TCU) e também para lhes aplicar multas em caso de infração ao ordenamento jurídico (art. 250, §§ 2º, do RI/TCU).

6.15. O TCU exerceu suas competências regimentais tendo apresentado conclusões devidamente fundamentadas. Portanto, não ocorreu inversão do ônus da prova, atribuindo à recorrente o dever de demonstrar.

6.16. A defendente alega que as estimativas apresentadas, por mais que não sejam exatamente precisas, apresentaram compatibilidade com a execução do contrato. Além disso, ressalta a falta de referências e parâmetros objetivos para a imputação de sobrepreço.

6.17. De fato, se observa que foi reconhecida a inexistência de paradigmas de BDI para a contratação de produtos de defesa, consoante se vislumbra do Voto do Ministro Relator Marcos Bemquerer (peça 400, p. 58):

359. No caso em exame, não existem paradigmas de BDI para a contratação de produtos de defesa nem referências que permitam avaliar a adequação dos custos diretos. Daí a necessidade de avaliar a razoabilidade do preço dos itens de custo que o compõem, estes sim, passíveis de comparação com referenciais de mercado. Mesmo que houvesse um referencial setorial, e que o preço contratado não o ultrapassasse, ainda assim haveria evidência de sobrepreço, porque foi computada despesa totalmente estranha ao objeto contratado.

6.18. Entretanto, o que foi verificada foi a inclusão nele de despesas não admissíveis, e totalmente estranhas ao objeto contratado, não devendo obter provimento a alegação de que houve aplicação de referenciais desenvolvidos para contratos de obras e serviços de engenharia (peça 401, p. 49). A taxa de Administração Central de 5,71% (em substituição ao percentual de 9%) foi resultado justamente da exclusão das despesas indevidas e não da aplicação de referenciais desenvolvidos para contratos de obras e serviços de engenharia, como alega a recorrente.

6.19. A defendente afirma que, nas razões de justificativa, o BDI acabou sendo detalhado de forma equivocada, pois o documento composto à época apresentava as informações de custos indiretos da Iveco Latin América como um todo, e não apenas da Iveco Defence, e nesta oportunidade, traz informações atualizadas.

6.20. Agrega ao presente recurso:

a) demonstrativo de taxa de administração central – 2017/2018 – Iveco Defense Vehicles Latam – Parte II (peça 432);

b) Laudo Pericial Contábil Extrajudicial avaliação sobre integridade dos preços dos veículos Guarani - Iveco Defence (peça 433).

6.21. Preliminarmente, se verifica que os documentos já haviam sido colacionados aos autos pela recorrente, juntamente com peça intitulada memorial (peça 357), às peças 358-359, e foram objeto de análise no Voto do Ministro Relator Marcos Bemquerer, conforme se evidencia abaixo (peça 400, p. 58-59):

361. Em memorial, a empresa CNH Industrial Brasil Ltda. afirma que a sua manifestação inicial jamais sustentou a existência de duas administrações centrais, mas procurou demonstrar a apropriação de custos de administração distintas entre a CNH Industrial e Iveco Defense, haja vista que no seu sistema de gestão de resultados, diverso do controle contábil e fiscal, as despesas apuradas em cada centro de custo são rateadas entre os negócios que dele se servem.

362. Com base na mencionada ferramenta de gestão de resultado, a empresa apresenta o seguinte demonstrativo do cálculo do percentual de administração central para o negócio de veículos de defesa, referente aos exercícios de 2017 e a parte do exercício de 2018 (peça 359, p. 4):

IVECO – UNIDADE DEFENCE VEHICLES LATAM			



CÁLCULO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DESCONTADAS AS DESPESAS COMERCIAIS			
Item	Descrição	2017 (Jan-Dez)	2018 (Jan-Out)
A	Custo dos produtos vendidos e serviços prestados	R\$ 180.425.786,70	R\$ 142.070.804,01
B	Despesas Gerais e Administrativas	R\$ 17.192.048,31	R\$ 16.317.589,29
b1	Selling, General and Administrative Expenses (Controlled)	R\$ 2.421.549,53	R\$ 1.955.558,04
b2	Research and Development Expenses	R\$ 2.997.380,98	R\$ 3.029.259,47
b3	Region Controlled Support	R\$ 6.173.530,17	R\$ 5.699.793,18
b4	Global Brand Dedicated + Global Support	R\$ 5.599.587,63	R\$ 5.632.978,59
C	Despesas Comerciais e de Vendas	R\$ 631.774,06	R\$ 116.049,56
c1	53900000 – Despesas com Publicidade e Propaganda	R\$ 42.658,19	R\$ 101.884,34
c2	53900001 – Despesas com feiras e exposições	R\$ 564.751,98	R\$ 1.000,00
c3	53900008 – Preparação e Expedição de Catálogos	-	R\$ 450,00
c4	53900009 – Eventos	R\$ 5.899,85	R\$ 10.505,22
c5	53900024 – Publicidade e propaganda	R\$ 18.464,44	R\$ 2.210,00
D	Despesas Gerais e Administrativas descontadas das Despesas Comerciais e de Vendas (D = B-C)	R\$ 16.560.273,85	R\$ 16.201.539,73
E	Taxa de Administração Central (E = D/A)	9,2%	11,4%

363. O demonstrativo é acompanhado das seguintes explicações:

a) a linha b1 inclui os valores correspondentes a despesas comerciais e vendas, destacados nas linhas c1, c2, c3, c4 e c5, totalizadas na linha C e deduzidas das Despesas Gerais e Administrativas na linha D;

b) as contas referenciadas nas linhas b1 e b2 correspondem aos custos com times de engenharia, gestão contratual e vendas dedicados aos produtos de defesa;

c) a linha b3 refere-se ao rateio, para o negócio de veículos de defesa, das despesas regionais incorridas na planta de Sete Lagoas com áreas como recursos humanos, compras, financeira, qualidade de campo, assim como as despesas incorridas em vários escritórios no Brasil em atividades como compras, jurídica, recursos humanos, financeira, qualidade de campo, Presidência e Diretoria Regional;

d) a linha b4 compreende o rateio, para os negócios de veículos de defesa no Brasil, dos custos das áreas de suporte localizadas fora do país.

364. Para assegurar a integridade dos valores alocados no demonstrativo acima, apresenta laudo pericial contábil extrajudicial elaborado pela empresa de auditoria externa KPMG, certificando que esses valores têm base em informações registradas nos livros obrigatórios de escrituração mercantil e estão livres de despesas associadas a marketing e publicidade institucional.

365. **Os elementos acima descritos não saneiam o Achado. A primeira observação é que a composição de custos acima descrita difere significativamente daquela que acompanhou a proposta comercial do Contrato 120/2016-Colog. Na proposta comercial, o cálculo da ‘taxa de administração central’ compreendia exclusivamente as rubricas ‘despesas comerciais e de vendas’ e ‘despesas gerais e administrativas’, que representavam 53,83% do agregado, e outras ‘despesas operacionais líquidas’. O demonstrativo ora apresentado alberga também as rubricas ‘despesas com pesquisa e desenvolvimento’, ‘suporte regional’ e ‘suporte global’. Em números de 2017, as novas rubricas passaram a representar 85,91% das despesas gerais e administrativas, diminuindo as despesas comerciais e com vendas para 3,67%, ou seja, praticamente esvaziando a representatividade da rubrica impugnada na fiscalização.**

366. Cabe frisar que a contratação levada a efeito pelo poder público é ato formal, nos termos do art. 60 da Lei 8.666/1993, devendo o ajuste decorrente de dispensa ou inexigibilidade de licitação atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta, conforme determina o art. 54, § 2º, da mesma lei. O art. 66 do estatuto das licitações também prescreve que o contrato seja fielmente executado pelas partes de acordo com as cláusulas avençadas.

367. **Como o demonstrativo das despesas de administração central ora apresentado destoa dos termos da proposta que deu origem ao contrato, incluindo variáveis econômicas distintas, esse documento não é apto a legitimar as condições originalmente pactuadas. Caso o Exército considere adequado acolher as novas condições econômicas ora apresentadas pela contratada, deve observar os requisitos e o rito de alteração processual estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993, e não somente admitir as alegações da empresa como fato indiscutível. As alterações contratuais decorrentes de eventual revisão submeter-se-ão ao controle de legalidade por esta Corte.**

368. **A segunda observação é que a nova configuração da despesa administrativa passou a computar as despesas com pesquisa e desenvolvimento, conforme se lê na linha b2 do demonstrativo supra. No caso das viaturas Guarani 6x6, tais despesas foram integralmente remuneradas pelo Comando do Exército na fase de mesmo nome, por meio do Contrato 1/2007-FRE, razão pela qual a sua inserção no contrato de produção e aquisição é indevida.**

369. Diante do quadro probatório disponível nos autos, concluo que não há base legal para incluir no cálculo da administração central as despesas comerciais e com vendas, conforme verificado na proposta comercial. Assim, conforme propõe a SecexDefesa, cabe determinar ao Colog que elimine do Contrato 120/2016 o sobrepreço de R\$ 173.787.908,74 decorrente da inclusão indevida, no BDI, das despesas comerciais e com venda, e adote as medidas necessárias para a recuperação dos pagamentos indevidos já realizados (item j.2 da proposta de encaminhamento).

370. Não obstante, quando se tratar de débito sanado antes da constituição de tomada de contas especial e do envio de acórdão condenatório para cobrança judicial, a correção monetária do débito deve ser atualizada com base no IPCA, e não na Taxa Selic, conforme consignei no item 324 supra. E, assim como determinado para o pacote logístico, deverá a contratada discriminar a composição de seu BDI, de modo a viabilizar o exame de razoabilidade do valor atribuído aos seus componentes. (grifos acrescentados)

6.22. Desse modo, se observa que o memorial apresentado após defesa foi examinado de forma pormenorizada.

6.23. Apesar de o laudo da KPMG concluir que despesas relacionadas a publicidade, propaganda, eventos e marketing não fizeram parte da base de cálculo para composição do BDI (peça 433, p. 20), o exame dos



documentos encaminhados apontou inconsistências que justificaram o não acatamento a fim de afastar o sobrepreço apurado.

6.24. Conforme observado no exame do relator destacado acima, com o qual se corrobora, a composição de custos apresentada difere significativamente daquela que acompanhou a proposta comercial do Contrato 120/2016-Colog, sendo que as despesas de administração central destoam dos termos da proposta que deu origem ao contrato, incluindo variáveis econômicas distintas (despesas com pesquisa e desenvolvimento, suporte regional e suporte global).

6.25. O que se conclui é que não há como ser estabelecido o liame causal entre a composição de custos apresentada e o contrato questionado.

C) Desconsideração excessivamente formal das provas apresentadas

7. No que diz respeito à vinculação aos termos da proposta, aduz que existe grande contrariedade entre a posição formalista assentada e os preceitos que conduzem a atuação desse Tribunal. A despeito de reconhecer que a composição apresentada em diligência possuía um erro conceitual, dado que refletia a realidade da Iveco Latin America como um todo, demonstrou-se, com robustas provas, que o percentual atribuído é compatível com a realidade dos custos do contrato (peça 431, p. 13-14).

7.1. Diz que a análise da unidade técnica foi contraditória. Defende que se as informações foram apresentadas, não havendo possibilidade de afastamento de sua validade, o apontamento de sobrepreço deveria ser retirado (peça 431, p. 13).

7.2. Diz que é firme o posicionamento jurisprudencial dessa Corte (colaciona excerto de julgado nessa linha) no sentido de que o débito em contratos firmados não se restringe a uma análise formal da planilha. Débito está sempre associado a prejuízo, logo, não é possível a imputação de ressarcimento quando não demonstrado que a Administração, de fato, pagou por um preço acima daquele apurado como justo (peça 431, p. 15-16).

7.3. Ressalta também posicionamento consolidado desse Tribunal quanto à inviabilidade de desclassificação de proposta em licitação em razão de erros na planilha de custos que não representem risco de jogo de planilhas (peça 431, p. 16).

7.4. Reconhece, assim, um caráter instrumental das planilhas que compõem as propostas de preços, as quais servem principalmente para que a Administração possa mais corretamente identificar o preço que pagará por determinada prestação, não havendo uma vinculação absoluta à planilha, visto que o parâmetro é o efetivo prejuízo, ou seja, se há ou não um pagamento a maior do que o devido pela Administração (peça 431, p. 16).

7.5. No caso, em razão da absoluta ausência de parâmetros de referência, o que se propõe é a comparação da proposta com a própria realidade financeira da empresa, a partir de dados inquestionáveis extraídos de seus sistemas internos. Assim, o princípio da verdade material deve prevalecer sob um pretenso formalismo insuperável, sustentado pelo relator (peça 431, p. 17).

Análise

7.6. A respeito da alegação de existência de erro na proposta, que refletiria a realidade da Iveco Latin America, o Ministro Relator, em seu Voto destacou as seguintes considerações da unidade instrutiva (peça 400, p. 57):

353. Para a SecexDefesa, a afirmação de que teriam sido equivocadamente consideradas as despesas de dois ramos da empresa pressupõe a existência de duas estruturas administrativas centrais distintas, contradizendo a explicação da empresa sobre a sua proposta comercial (peça 73, p. 45-46) de que haveria uma única estrutura de administração central para os dois ramos de atuação, o comercial e o de defesa, envolvendo duas unidades produtivas, a Iveco Veículos Comerciais e a Iveco Veículos de Defesa. Avalia que a informação da proposta é consentânea com a própria razão de ser do item ‘administração central’, que é contabilizar os gastos comuns a diversos segmentos de atuação da empresa, não suscetíveis de apropriação de forma direta aos custos dos produtos fabricados.

354. Alerta que não foi comprovada a autenticidade dos dados utilizados pela empresa para calcular o novo valor do componente ‘administração central’ (peça 295, p. 41), extraídos de documento intitulado ‘demonstrativo financeiro da administração central’ (peça 307, p. 66-67), supostamente elaborado a partir de dados do sistema de gestão financeira da empresa com base no resultado da unidade de negócio de defesa.

355. Acrescenta que a única forma de afastar o sobrepreço seria, primeiro, confirmar a existência de uma estrutura administrativa central exclusiva para o segmento de defesa, e depois realizar a abertura dos dados da empresa que possibilitem a comprovação dos valores apontados em cada uma das rubricas de despesas contidas no cálculo da administração central. Para tanto, seria necessário, além da demonstração da memória do cálculo efetuado, franquear acesso tanto aos dados relacionados aos custos indiretos da fábrica quanto aos dados referentes às despesas da administração central, haja vista a possibilidade de cobrança em duplicidade de um mesmo item de custo.

356. Pondera que, dada a existência de uma planta industrial exclusiva para a produção de blindados, grande parte das despesas gerais e administrativas relacionadas a essa produção pode ter sido transferida para a administração local, integralmente arcada pelo Exército, o que reduziria os custos da administração central. Todavia, desse fato não se tem certeza, devido à ausência de detalhamento da proposta orçamentária.

7.7. O que se verifica é que não houve análise formal ou contraditória da proposta de preços apresentada.

7.8. Primeiramente, da leitura da proposta comercial apresentada se observa a narrativa clara de que havia uma única estrutura relativa à ‘administração central’ (peça 73, p. 45-46):

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

A administração central corresponde às despesas onde se encontra a estrutura necessária para execução das atividades de direção da empresa, incluindo as áreas Administrativa, Comercial, Financeira, Jurídica, Contábil/Fiscal, Compras, Recursos Humanos e Engenharia. **No caso da IVECO, a estrutura relaciona às atividades acima, dedicam-se a ambas unidades produtivas, a IVECO Veículos Comerciais e a IVECO Veículos de Defesa.**

Ressalta-se que os gastos com administração central são aqueles que não podem ser apurados pelo critério de imputação direta e que não participam de forma clara e objetiva na fabricação do produto em particular, de forma que somente podem ser alocadas em um produto por meio de critérios indiretos, chegando a valores aproximados. Assim, havendo um gasto comum em uma empresa que produz várias gamas de produtos, é necessário fazer com que cada gama absorva uma parte desse custo comum.

Desta forma, estabelecendo um critério, a IVECO considerou o Balanço Patrimonial da Empresa do ano de 2014, que inclui as demonstrações de resultados das atividades produtivas de Veículos Cíveis e Veículos de Defesa. Este balanço encontra-se no CD ANEXO, arquivo eletrônico ‘2014-Balanço Iveco_publicado 0.pdf’. (grifos acrescidos).

7.9. Desse modo, ao que se apura, a contradição de informações é observada em manifestações dissonantes da recorrente.

7.10. Conforme mencionado, a IDV 065-2016: Proposta Comercial para fornecimento de 1580 Viaturas Blindadas de Rodas, de 31/10/2016, consignou as seguintes despesas na taxa de Administração Central (peça 73, p. 46).

Tabela 3 – Despesas administrativas consideradas na taxa de Administração Central

Item	Valor (em R\$)
Comercial e Vendas	229.069.000
Gerais e Administrativas	85.877.000
Outras Despesas Operacionais Líquidas	110.531.000

**Total de Despesas Administrativas**

425.477.000

7.11. Em resposta ao Ofício TCU 1265/2018 (peça 268), a Iveco Latin America, agregou aos autos demonstrativo da taxa de administração central – 2017-2018, de 1/3/2019, no qual esclareceu, inicialmente, o seguinte (peça 307, p. 66-67):

A Unidade da IVECO Veículos de Defesa no Brasil é responsável pelos negócios envolvendo produtos de defesa e proteção civil, e seus resultados compõem a apuração contábil da CNH Industrial Brasil Ltda. Desta forma, para a apuração do resultado específico desta unidade, adota-se a composição de custos constantes no **demonstrativo financeiro gestional da Unidade de Negócio Veículos de Defesa**.

A CNH Industrial utiliza duas plataformas para a gestão financeira. O **SAP-URP e o Sistema Energy**. Os valores indicados abaixo foram extraídos do Sistema Energy e são referentes ao demonstrativo de Resultado Gestional da Unidade de Negócio Iveco Defence Latam para os períodos de 2017 (YTD-Dez-17) e 2018 (YTD Dez-18). (grifos acrescidos)

7.12. Em seguida, o cálculo foi apresentado da seguinte forma (peça 307, p. 67):

Custo da Administração Central descontando as despesas comerciais			
Item	Descrição	2017 (jan-dez)	2018 (jan-dez)
A	Custo dos produtos vendidos e serviços prestados	R\$ 180.425.786,70	R\$ 183.176.269,07
B	Despesas gerais e administrativas	R\$ 17.192.048,31	R\$ 19.484.245,19
C	Despesas comerciais e vendas	R\$ 600.919,21	R\$ 121.305,64
D=B-C	Despesas gerais e administrativas descontadas despesas comerciais e vendas	RS 16.591.129,10	R\$ 19.362.939,55
E=D/A	Taxa de administração central	9,20%	10,57%

7.13. Se observa que o custo da administração central considerou a mesma natureza de despesas daquelas contidas na proposta comercial e houve o relato de que os custos foram os constantes no demonstrativo financeiro gestional da Unidade de Negócio Veículos de Defesa.

7.14. No mesmo ano, em nova manifestação nos autos a recorrente agregou demonstrativo da taxa de administração central 2017-2018, elaborado em 15/10/2019, que se referiria ao resultado gestional da Unidade de Negócio Veículos de Defesa (peça 359, p. 4 e peça 432, p. 4) e evidenciou composição de custos diferente daquela que acompanhou a proposta comercial do Contrato 120/2016-Colog, bem como aquela relatada na manifestação anterior da empresa (peça 307, p. 67).

7.15. Exemplificativamente, o valor das despesas comerciais e vendas é diverso nas manifestações, em relação a 2017 (jan-dez): R\$ 600.919,21 (peça 307, p. 67) e R\$ 631.774,46 (peça 432, p. 4). Também há diferença nas despesas gerais e administrativas descontadas despesas comerciais e vendas relativas a 2017 (jan-dez): RS 16.591.129,10 (peça 307, p. 67) e R\$ 16.560.273,85 (peça 432, p. 4).

7.16. Desse modo, o que se observa é que existiram duas manifestações da CNH Industrial Brasil Ltda. no ano de 2019, contendo demonstrativo financeiro gestional da Unidade de Negócio Veículos de Defesa baseado nas mesmas fontes de dados, Sistema Energy e Sapi-URP (peça 307, p. 67 e peça 359, p. 4 e peça 432, p. 4), entretanto, com valores dissonantes.

7.17. A proposta comercial apresentada relativa ao Contrato 120/2016 - Colog (peça 73, p. 46), bem como o primeiro demonstrativo da taxa de administração central – 2017-2018, colacionado aos autos em 2019 (peça 307, p. 67) evidenciaram a existência de despesas indevidas no cálculo da taxa de administração central.



7.18. A recorrente não agrega aos autos justificativas a fim de afastar as inconsistências observadas no último demonstrativo da taxa de administração central – 2017-2018 já relatadas pelo Ministro Relator e corroboradas neste exame, o que fragilizou o estabelecimento do liame causal com o Contrato 120/2016 - Colog (peça 359 e 432).

7.19. Desse modo, reafirma-se que o sobrepreço apurado (ainda não configurou débito) não resultou da análise formal da planilha.

7.20. Os Acórdãos 4621/2009-Segunda Câmara e 1495/2015-Plenário, diferentemente do que afirma a recorrente, não se trata de situação análoga à presente. O primeiro avaliou o aproveitamento de proposta com erro de preenchimento de planilha, cuja correção não acarretou aumento do valor ofertado, uma vez que coberta por diminuição na margem de lucro da empresa. O segundo entendeu pela inexistência de superfaturamento por meio da análise do preço global do contrato, não apenas dos itens isolados do custo unitário.

7.21. No caso em análise, se observou a inclusão indevida, no componente taxa de administração central, de despesas comerciais e com vendas. Nas contratações públicas, essas não devem ser incluídas na Administração Central, porque tais dispêndios referem-se a gastos com comissões sobre venda, propaganda, publicidade e participação em eventos comerciais, típicos de negócios efetuados entre agentes privados (Acórdão 2369/2011-TCU-Plenário - estudo sobre taxas referencias de BDI de obras públicas e de materiais e equipamentos relevantes). Desse modo, não faz sentido o acatamento de tais despesas para fins de compulsá-las com o valor global do contrato e afastar o sobrepreço.

D) Da superficial e insubsistente refutação das informações apresentadas

8. Alega que o relator questionou a consistência das informações apresentadas. Considerou inviável a análise dos documentos da recorrente em razão da previsão de despesas com pesquisa e desenvolvimento, o que, no seu entender, teriam sido integralmente remuneradas por meio do Contrato 1/2007-FRF, que teve o escopo de desenvolvimento do protótipo das viaturas (peça 431, p. 17).

8.1. Entretanto, defende que as despesas com pesquisa que constam do BDI do Contrato 120/2016 não possuem relação com o desenvolvimento do protótipo da viatura, como entendeu o eminente relator da decisão recorrida, e sim com as atividades de acompanhamento e monitoramento técnico de um produto corrente. No âmbito de fabricação de produtos de defesa, a pesquisa é algo dinâmico e contínuo, o que significa que não há sobreposição de custos dessa natureza no curso da atividade (peça 431, p. 17-18).

8.2. Discorre acerca das despesas referentes à área de R&D da Planta da Iveco Defence informados no demonstrativo enviado a esse Tribunal que consideram a estrutura da área de Engenharia do Produto específica da Planta de Defence (peça 431, p. 17). Segundo a recorrente, a estrutura é composta de: custo de pessoal horistas e mensalistas, despesas com materiais de consumo e dotação, viagens, serviços e outras despesas (peça 431, p. 17).

8.3. Afirma que esta estrutura é responsável pelas atividades denominadas como ‘Normal Running’, ou seja, são as atividades e intervenções específicas e necessárias para a manutenção dos requisitos técnicos do produto corrente, neste caso, o Guarani 6x6 e elenca as principais motivações para as atividades denominadas ‘Normal Running’ (peça 431, p. 18).

8.4. Conclui que as despesas indicadas não têm relação com as atividades de Desenvolvimento do Produto VBTP executadas conforme, o Contrato 1-2007-FRF e sim com as atividades de acompanhamento e monitoramento técnico de um produto corrente (peça 431, p. 18).

8.5. Aduz que o controle não possui parâmetros para avaliação adequada dos custos de Administração Central de um contrato como o que ora se analisa. Portanto, é indispensável um aprofundamento no exame das informações apresentadas pela recorrente, em um ambiente de efetivo contraditório, para que se possa chegar a uma decisão justa e que não represente o risco de intervenção desnecessária e abrupta em um projeto de já reconhecida relevância nacional (peça 431, p. 18).

Análise

8.6. Da análise do demonstrativo do cálculo do percentual de administração central para o negócio de veículos de defesa, referente ao exercício de 2017 e a parte do exercício de 2018 (peça 359, p. 4), o Ministro Relator Marcos Bemquerer destacou que *‘a nova configuração da despesa administrativa passou a computar as*



despesas com pesquisa e desenvolvimento, conforme se lê na linha b2 do demonstrativo supra. No caso das viaturas Guarani 6x6, tais despesas foram integralmente remuneradas pelo Comando do Exército na fase de mesmo nome, por meio do Contrato 1/2007-FRF, razão pela qual a sua inserção no contrato de produção e aquisição é indevida (peça 400, p. 59).

8.7. O Contrato 1/2007 – Fundação Ricardo Franco e Contrato 120/2016 – Comando Logístico se referem a contratos para desenvolvimento e aquisição da plataforma da Viaturas Blindadas de Transporte de Pessoal – Média de Rodas (VBTP-MR).

8.8. O primeiro teve como objeto *‘desenvolvimento da VBTP-MR e a fabricação de um lote piloto com 16 unidades, para EB, com base no projeto básico (anexo A), incluindo, dentre outras atividades, o gerenciamento do projeto e a transferência de tecnologia para o EB’* (peça 48, p. 2).

8.9. O Contrato 120/2016 – Colog teve como objeto (peça 54, p. 2):

1.1.1. na realização, pela CONTRATADA, das atividades de fabricação em série no País e fornecimento a CONTRATANTE, de 1.580 (um mil quinhentas e oitenta) Viaturas Blindadas de Transporte de Pessoa Média de Rodas (VBTP-MR), Guarani, 6x6 cobertas por Suporte Logístico Inicial (SLI) de acordo com as condições estipuladas no ANEXO E (Suporte Logístico Inicial), incluído o frete até a OM (Organização Militar) de destino;

1.1.2. na aquisição, pela CONTRATANTE, de 1.580 (um mil quinhentas e oitenta) serviços de integração dos Sistemas de Armas, de Comando e Controle, e eventuais Sistemas Especiais.

1.1.3. na aquisição, pela CONTRATANTE, de Conjuntos de Ferramentais Especiais para manutenção da Viaturas GUARANI, sendo:

1.1.3.1. 96 (noventa e seis) Conjuntos de Ferramentais Especiais para Manutenção de 1º Escalão das Viatura GUARANI e 2º Escalão em Avanço de Escalão.

1.1.3.2. 16 (dezesesseis) Conjuntos de Ferramentais Especiais para Manutenção de 2º Escalão das Viatura GUARANI e 3º Escalão em Avanço de Escalão.

1.1.3.3. 01 (um) Conjunto de Ferramentais Especiais para Manutenção de 3º Escalão das Viaturas GUARANI.

1.1.4. na aquisição, pela CONTRATANTE, de 18 (dezoito) unidades de Meios Auxiliares de Instrução (MAI) para Viaturas GUARANI.

8.10. A recorrente afirma que as despesas com pesquisa que constam do BDI do Contrato 120/2016 - Colog não possuem relação com o desenvolvimento do protótipo da viatura, como entendeu o TCU.

8.11. O Contrato 1/2007-FRF contemplava a possível descontinuidade da parceria com a empresa desenvolvedora, tanto que a sua Cláusula Segunda assegurava ao Exército, além do protótipo e das 16 viaturas do lote-piloto, o domínio do conhecimento e do ferramental necessário a futuras produções, por meio dos seguintes elementos (peça 48, p. 2-3):

a) um pacote de dados técnicos composto por **todas** as informações geradas durante o desenvolvimento da VBTP-MR e dos processos de fabricação, bem como **todas** aquelas necessárias e suficientes à operação e ao suporte logístico da VBTP-MR, e

b) um conjunto do ferramental de produção especificamente desenvolvido para a execução do objeto do Contrato, que na hipótese de fracasso negocial em futuras aquisições do Exército Brasileiro deveria ser-lhe entregue.

8.12. Portanto, entende-se que é razoável considerar que havia previsão expressa no Contrato 1/2007-FRF dos estudos para o desenvolvimento da VBTP-MR e dos processos de fabricação e para a operação e ao suporte logístico da VBTP-MR, dada a abrangência dos seus termos ao mencionar ‘todas as informações’.

8.13. Na presente oportunidade, a recorrente alega que, no âmbito de fabricação de produtos de defesa, a pesquisa é algo dinâmico e contínuo, o que significa que não há sobreposição de custos dessa natureza no curso da atividade. Menciona despesas referentes à área de R&D da Planta da Iveco Defence informados no demonstrativo enviado a esse Tribunal que consideram a estrutura da área de Engenharia do Produto específica



da Planta de Defence. De acordo com a defendente, esta estrutura é responsável pelas atividades denominadas como ‘*Normal Running*’ que possui as seguintes motivações (peça 431, p. 18):

- a) estudos e validações de nacionalização de itens;
- b) estudos para introdução de novos itens em substituição a itens em que os fornecedores declaram não ser possível manter o fluxo de entrega (‘*Phase Out*’ de componentes);
- c) estudos e análises técnicas para a manutenção da e melhoria contínua da qualidade do produto;
- d) disponibilização contínua de informações técnicas dos componentes dos produtos ao EB (pacote de dados técnicos);
- e) estudos e validações de melhorias técnicas do produto;
- f) suporte técnico a outros departamentos para a manutenção da produção das viaturas como os setores de produção.

8.14. Não se questiona aqui a importância ou pertinência das despesas acima elencadas. Entretanto, tais não estão inseridas no objeto do Contrato 120/2016 – Colog. Desse modo, ainda que se considere que se tratam de estudos diversos e despesas não remuneradas pelo Contrato 1/2007-FRF, pelo fato de não constar no objeto do contrato justificam o não acatamento dessas. Ademais, não houve formalização, mediante a celebração de termo aditivo de alteração contratual, das atividades ‘*normal running*’ mencionadas pela recorrente.

CONCLUSÃO

9. Primeiramente, não se verifica tratamento diferenciado entre gestores e empresa no exame da irregularidade e suas consequências (expedição de determinações). Além disso, as considerações do relator destacadas pela recorrente, que resultaram no juízo de inaplicabilidade da multa, sequer se referem ao contexto do exame da irregularidade que resultou nas determinações combatidas.

9.1. Não houve a comprovação da adequabilidade dos custos de Administração Central. A despeito de o laudo da KPMG concluir que despesas relacionadas a publicidade, propaganda, eventos e marketing não fizeram parte da base de cálculo para composição do BDI (peça 433, p. 20), o exame dos documentos encaminhados apontou inconsistências que justificaram o não acatamento a fim de afastar o sobrepreço apurado. A composição de custos apresentada difere significativamente daquela que acompanhou a proposta comercial do Contrato 120/2016-Colog, sendo que as despesas de administração central destoam dos termos da proposta que deu origem ao contrato, incluindo variáveis econômicas distintas (despesas com pesquisa e desenvolvimento, suporte regional e suporte global).

9.2. Os elementos de prova contidos nos autos foram objeto de análise. Conclui-se que houve a inclusão indevida, no componente taxa de administração central, de despesas comerciais e com vendas. Nas contratações públicas, essas não devem ser incluídas na Administração Central, porque tais dispêndios referem-se a gastos com comissões sobre venda, propaganda, publicidade e participação em eventos comerciais, típicos de negócios efetuados entre agentes privados. Desse modo, não faz sentido o acatamento de tais despesas para fins de compulsá-las com o valor global do contrato e afastar o sobrepreço.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

10. O município de Sete Lagoas/MG agrega expediente aos autos no qual entende haver equívoco na intimação do ente. Esclarece (peça 550, p. 1):

- a) consta do processo um documento 01 (Portaria de fiscalização/fase planejamento nº 633, de 18 de julho de 2017), este referente ao Processo TC 020.474/2017-2 que tem por objeto avaliar a aderência da metodologia utilizada pelo Exército para estimar os custos do Projeto Guarani com padrões internacionais de referência e os riscos para a sustentabilidade do projeto a longo prazo decorrentes de eventuais falhas no processo de precificação. SIGILOSO.
- b) Consta, também, do processo um outro documento 01 (Representação com pedido de medida cautelar), este referente ao Processo TC 036.856/2019-3 que tem por objetivo fiscalizar a ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) de Sete Lagoas/MG, lastreada com recursos



federais repassados por meio do Termo de Compromisso 0424.405-56/2014 (Siafi 681919). NÃO SIGILOSO.

- 10.1. Desse modo, entende que somente o segundo processo diz respeito ao Município de Sete Lagoas.
- 10.2. Esclarece-se que foi determinado o encaminhamento de cópia do Acórdão 2037/2020-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Secretaria Municipal de Fazenda de Sete Lagoas/MG, Município onde a empresa Iveco Latin America/Iveco Veículos de Defesa é sediada, para avaliação das questões atinentes à incidência do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza sobre o pacote logístico (subitem 9.10.11).
- 10.3. Houve o envio dos Ofícios 54066/2020-TCU/Seproc (peça 426) e 16393/2021-TCU/Seproc (peça 533). Consta dos autos apenas no aviso de recebimento relativo a última deliberação em 19/4/2021 (peça 549).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por CNH Industrial Brasil Ltda., contra o Acórdão 2037/2020-TCU-Plenário, propondo-se nos termos do art. 48 da Lei 8.443/92 c/c arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU:

I – conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

II – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à recorrente e aos demais interessados.”

2. Estando os autos em meu gabinete, sobreveio petição da empresa CNH Industrial Brasil Ltda para que o processo seja apreciado em sessão reservada, argumentando que, na sustentação oral a ser realizada por seu representante legal, seriam mencionados documentos classificados como sigilosos (peça 594).
3. Por meio do despacho à peça 600, a Presidência do TCU retificou despacho anterior (peça 597) e indeferiu o pleito por falta de amparo legal e por não vislumbrar afronta ao direito ao contraditório e à ampla defesa.
4. Contra essa decisão a empresa interpôs pedido de reconsideração (peça 601), argumentando que o objeto do pedido de reexame trata de possível sobrepreço na contratação dos blindados do projeto Guarani, decorrente da inclusão de rubricas indevidas na “Taxa de Administração Central” constante do BDI do projeto. A empresa alegou que a sustentação oral abordaria aspectos relacionados a custos e cláusulas contratuais envolvendo informações sigilosas. Em razão disso, pleiteou novamente a reinclusão do processo na pauta de sessão reservada ou, alternativamente, que eventuais referências a documentos sigilosos durante a sessão não fossem consideradas violação de sigilo.
5. O recurso foi conhecido na forma de agravo e desprovido, conforme decisão proferida pela Presidência deste Tribunal à peça 607, abaixo transcrita:

“Trata-se de auditoria acerca da metodologia utilizada pelo Comando do Exército para estimar os custos do Programa Estratégico Guarani.
2. O processo encontra-se em fase de análise do pedido de reexame interposto pela empresa CNH Industrial Brasil Ltda. contra o Acórdão 2.037/2020-TCU-Plenário.
3. A recorrente peticionou para que o processo fosse apreciado em sessão reservada, argumentando que, na sustentação oral a ser realizada por seu representante legal, seriam mencionados documentos classificados como sigilosos (peça 594).
4. O relator do recurso, Ministro Jhonatan de Jesus, encaminhou o processo a esta Presidência com a sugestão de que “a sessão destinada à apreciação do pedido de reexame seja conduzida em caráter reservado, com fundamento no art. 97 do Regimento Interno do TCU”. Ressaltou ainda que a medida visaria “salvaguardar informações críticas e sensíveis relativas ao Programa Estratégico Guarani e à empresa recorrente” (peça 596).



5. Por meio do despacho à peça 600, esta Presidência retificou despacho anterior (peça 597) e indeferiu o pleito da recorrente por falta de amparo legal e por não vislumbrar afronta ao direito ao contraditório e à ampla defesa.

6. A empresa ingressou com pedido de reconsideração, esclarecendo que o pedido de reexame trata de possível sobrepreço na contratação dos blindados do projeto Guarani, devido à inclusão de rubricas indevidas na “Taxa de Administração Central”, constante do BDI do projeto. Assim, alega que, em sustentação oral, tratará de aspectos relacionados a custos e cláusulas contratuais que envolvem informações sigilosas. Por isso, solicita a reinclusão do processo em pauta de sessão reservada ou, alternativamente, que eventuais referências a documentos sigilosos não sejam consideradas violação de sigilo.

7. **Passo ao exame da matéria.**

8. Conheço da peça como agravo, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade.

9. Quanto ao mérito, reitero que, conforme disposto no despacho agravado, a regra no TCU é o julgamento em sessão pública, exceto nos casos excepcionais previstos no § 1º do art. 108 da Lei 8.443/1992, que autorizam sessões extraordinárias de caráter reservado quando indispensáveis à preservação de direitos individuais ou do interesse público, o que não se verifica no presente caso.

10. Com efeito, a agravante não demonstrou a existência de direitos individuais ou interesses públicos que justifiquem a realização de sessão reservada, tampouco comprovou prejuízo à defesa pela manutenção da publicidade.

11. Quanto à eventual responsabilização pela exposição de informações de caráter sigiloso, mencionada pela recorrente, trata-se de matéria alheia à competência deste Tribunal, razão pela qual não cabe a esta Presidência decidir a respeito.

Ante o exposto, conheço do presente agravo para **negar-lhe provimento**, mantendo inalterados os termos do despacho à peça 600.”

6. Irresignada, a empresa juntou em 3/12/2024 nova petição aos autos (peça 610), por meio da qual requer a inclusão em pauta do julgamento do agravo, na forma do § 1º do art. 289 do RITCU, para, apenas após a ciência desse julgamento, seja feita a inclusão em pauta do processo para julgamento do mérito do pedido de reexame, *in verbis*:

“CNH INDUSTRIAL BRASIL LTDA., pessoa jurídica de direito

privado, já qualificada nos autos da epígrafe, vem, por intermédio de seus procuradores devidamente constituídos, requerer o

CHAMAMENTO DE FEITO À ORDEM considerando os argumentos a seguir.

1. Brevíssima síntese dos fatos

Trata-se de pedido de reexame interposto pela empresa CNH Industrial Brasil Ltda. contra o Acórdão 2.037/2020-TCU-Plenário.

Em 24.08.2023,⁴ o Ministro Relator requereu à Presidência que o pedido de reexame fosse julgado em sessão de caráter reservado, com fundamento no art. 97 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

Em 30.08.2023,⁵ o Ministro Presidente acolheu a solicitação do Ministro Relator.

Em 11.09.2024, ⁶ o Ministro Presidente retificou o despacho anteriormente exarado e indeferiu o pleito de julgamento em sessão de caráter reservado.

⁴ Peça 596.

⁵ Peça 597.

⁶ Peça 600.



Em 16.09.2024, 7 a Requerente protocolizou pedido de reconsideração, que conforme despacho datado de 22.11.2024,8 fora recebido como agravo. Neste mesmo despacho, fora conhecido o agravo, porém lhe foi negado provimento.

Neste contexto, necessário o chamamento do feito à ordem, tendo em vista a violação ao § 1º do art. 289 do RI/TCU, como se demonstrará a seguir.

2. Da violação ao § 1º do art. 289 do RI/TCU .

Sendo a petição da Requerente recebida como agravo, necessária a aplicação do art. 289 do RI/TCU e seus respectivos parágrafos.

Isso porque, o art. 289 e seu parágrafo primeiro assim dispõe:

Art. 289. De despacho decisório do Presidente do Tribunal, de presidente de câmara ou do relator, desfavorável à parte, e da medida cautelar adotada com fundamento no art. 276 cabe agravo, no prazo de cinco dias, contados na forma do art. 183.

§ 1º. Interposto o agravo, o Presidente do Tribunal, o presidente de câmara ou o relator poderá reformar o seu despacho ou submeter o feito à apreciação do colegiado competente para o julgamento de mérito do processo.

Assim, interposto agravo contra a decisão do Ministro Presidente acerca do julgamento do processo em sessão de caráter reservado, conforme a inteligência do § 1º do art. 289, apenas duas situações são possíveis: a reforma do despacho pelo Presidente do Tribunal; ou a submissão do feito à apreciação do colegiado competente, neste caso, o Pleno deste Tribunal.

No caso em tela, todavia, não foi o que aconteceu: ao manter a sua decisão, o Ministro Presidente se equivocou, retornando o processo ao Ministro Relator para julgamento do mérito.

Conforme contato telefônico, ocorrido em 02.12.2024, no gabinete do Ministro Relator, o processo foi pautado para o dia 04.12.2024, para julgamento do mérito do Pedido de Reexame.

Desta feita, faz-se necessário chamar o processo à ordem para julgamento do Agravo pelo órgão competente, na forma do § 1º do art. 289 do RI/TCU.

3. Da violação à ampla defesa e o devido processo legal decorrente do julgamento do mérito do processo sem o prévio julgamento do agravo

Além de contrariar o disposto no § 1º do art. 289 do RI/TCU, eventual julgamento do mérito do processo antes do julgamento do agravo viola as garantias da ampla defesa da Requerente.

Isso porque, considerando a temática do presente processo: avaliação de suposto sobrepreço na rubrica de Despesa Administrativa na composição de custo do objeto, mostra-se imprescindível a realização da correlação com as cláusulas e obrigações contratuais, essas já canceladas com sigilo por esta Corte.

Evidente, portanto, que a estratégia que permeia a realização da sustentação oral, ato essencial à plena defesa da requerente, necessitará ser alterada a depender do julgamento do Agravo.

Inclusive, a Requerente entende que o julgamento do processo em sessão pública, viola seu direito a defesa e ausência de julgamento prévio do agravo, a impede de tomar as medidas cabíveis, como, eventualmente, apresentar Embargos de Declaração desta decisão, ou interpor a medida judicial cabível.

O julgamento do Mérito, portanto, sem a conclusão do julgamento do agravo viola o direito a ampla de defesa e o devido processo legal, o que poderá atrair a nulidade do futuro acórdão.

4. Dos pedidos

⁷ Peça 601.

⁸ Peça 609.



Pelo exposto, requer-se o chamamento do feito à ordem para que haja a inclusão em pauta do julgamento do agravo, na forma do § 1º do art. 289 do RI/TCU, para, apenas após a ciência deste julgamento, seja feita a inclusão em pauta do processo para julgamento do mérito do Pedido de Reexame.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional conduzida pela extinta Secretaria de Controle Externo de Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), no Programa Estratégico Guarani do Exército Brasileiro, que objetiva adquirir nova família de blindados sobre rodas e, assim, contribuir para a ampliação da projeção dessa força no cenário internacional e prepará-la para atuar em missões de paz e em defesa do País, bem como aumentar e aprimorar a capacidade operacional em âmbito interno.

2. De acordo com memorial do Exército Brasileiro acostado à peça 185, o programa em questão, entre 2006 e 2012, se constituía em projeto de pesquisa e desenvolvimento; em 2012, transformou-se em projeto estratégico; ao final de 2017, após recomendações do TCU decorrentes de auditoria de gestão realizada no projeto, da maturidade das equipes e da complexidade da matéria, foi convertido em programa estratégico. Outras alterações ocorridas: em 2016, extensão do prazo de término do projeto – de 2031 para 2040 –; e, em 2017, redução do escopo do programa em razão do teto orçamentário estabelecido – de 80 (peça 54, fl. 5) para 60 unidades anuais naquele ano e em 2018.
3. A relevância do projeto foi ressaltada pelo Ministro Raimundo Carreiro, em sua declaração de voto, à época da prolação do Acórdão 2.037/2020-Plenário:

“13. Inicialmente ressalto o caráter estratégico do programa e de sua importância para o Exército Brasileiro (EB), para a defesa nacional como um todo e para a economia do Brasil. Consiste em um projeto em construção, inovador, que visa, além de dotar o EB de meios modernos, capacitar empresas a desenvolver tecnologia em território brasileiro. (...)”

(...)

19.(...) Insere-se num contexto de programas estratégicos de Segurança Nacional, a fim de modernizar os meios militares das Forças Armadas Brasileiras a fim de que sejam capazes de enfrentar os desafios da atualidade e bem cumprirem suas missões. Envolve desenvolvimento de tecnologia em território nacional, a fim de gerar emprego e renda para a população brasileira, além de substituir meios considerados obsoletos. A complexidade, o porte do projeto, sua importância estratégica e sua urgência estão claramente demonstradas.”
4. Assim sendo, esta Corte de Contas, em 2017, realizou auditoria visando a avaliar a aderência da metodologia utilizada para estimar os custos do programa com padrões internacionais de referência e os riscos para a sua sustentabilidade em longo prazo decorrentes de eventuais falhas no processo de precificação.
5. Em decorrência, o TCU proferiu os Acórdãos 2.603 e 3.067/2018, ambos do Plenário e de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, nos quais foram expedidas diversas determinações ao Ministério da Defesa, ao Comando do Exército e ao Comando Logístico do Exército (Colog), além de recomendações ao Comando do Exército com vistas a que aperfeiçoasse o Programa Estratégico Guarani, mitigasse riscos e aprimorasse normas e procedimentos de estimativas de custos em aquisições públicas provenientes de contratos não competitivos; foi



realizada, inclusive, a audiência de responsáveis por supostas irregularidades ocorridas nos contratos assinados no projeto.

6. Analisados os documentos recebidos, esta Corte prolatou o Acórdão 2.037/2020-Plenário, de mesma relatoria, com voto vencedor do revisor, Ministro Walton Alencar Rodrigues, posteriormente modificado pelo Acórdão 742/2021-Plenário, também de Sua. Exa. Por meio dessas decisões, o TCU determinou, entre outras, que o Comando Logístico do Exército eliminasse o sobrepreço verificado no Contrato 120/2016 decorrente da inclusão indevida das despesas comerciais e com vendas na taxa de BDI da avença, bem como promovesse a glosa, em futuros pagamentos, dos valores correspondentes aos desembolsos já efetuados a maior em decorrência do mencionado sobrepreço.
7. Irresignada, a CNH Industrial Brasil Ltda. – empresa que firmou o citado contrato com o Exército Brasileiro – interpôs pedido de reexame contra essa decisão, argumentando:
 - 7.1. isonomia no tratamento de partes que se associaram para a realização de objetivo em comum;
 - 7.2. adequabilidade dos custos da Administração Central;
 - 7.3. desconsideração excessivamente formal das provas apresentadas;
 - 7.4. superficial e insubsistente refutação das informações trazidas.
8. Após analisar os argumentos trazidos pela recorrente, a extinta Secretaria de Recursos (Serur) concluiu pela insuficiência de elementos para modificar a deliberação recorrida e propôs conhecer do pedido de reexame da CNH Industrial Brasil Ltda. para, no mérito, negar-lhe provimento.
9. Essa proposta teve a anuência da representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva, que emitiu parecer (peça 580) depois de o processo ter sido encaminhado pelo Ministro Bruno Dantas (peça 577) para pronunciamento do *Parquet* em vista da complexidade da matéria tratada nestes autos.
10. Nesse parecer, a douta Procuradora-Geral sumariza as conclusões da Serur:
 - “a) não houve tratamento diferenciado entre os gestores e a empresa recorrente no exame da irregularidade e na expedição de determinações.
 - b) o contexto do exame da irregularidade que resultou nas determinações combatidas não possui relação com o juízo do relator de inaplicabilidade da multa.
 - c) não houve comprovação da adequabilidade dos custos de Administração Central.
 - d) o exame dos documentos encaminhados no recurso, incluindo o laudo da KPMG que concluiu que as despesas relacionadas a publicidade, propaganda, eventos e marketing não fizeram parte da composição do BDI, aponta para inconsistências que justificam não afastar o sobrepreço apurado.
 - e) a composição de custos apresentada no recurso difere significativamente daquela que acompanhou a proposta comercial do Contrato n.º 120/2016-Colog, sendo que as despesas de Administração Central destoam dos termos da proposta que deu origem ao contrato, com inclusão de variáveis econômicas distintas (despesas com pesquisa e desenvolvimento, suporte regional e suporte global).
 - f) os elementos de prova contidos nos autos foram objeto de análise pelo TCU.
 - g) houve a inclusão indevida, no componente da Administração Central, de despesas comerciais e com vendas.
 - h) nas contratações públicas, essas despesas não devem ser incluídas na Administração Central, porquanto referem-se a gastos com comissões sobre venda, propaganda, publicidade e participação em eventos comerciais, típicos de negócios efetuados entre agentes privados.



i) não cabe acatar tais despesas para fins de compulsá-las com o valor global do contrato e afastar o sobrepreço.”

11. Passo às minhas considerações sobre o presente apelo e, preliminarmente, ratifico o despacho exarado pelo Ministro Bruno Dantas (peça 438) no sentido de que o presente recurso merece ser conhecido, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992.
12. Ainda no contexto das deliberações de caráter preliminar, e com fulcro no art. 289, § 1º, do Regimento Interno, registro que a Presidência submeteu para referendo do Plenário sua decisão contida no agravo de peça 607, transcrito no Relatório precedente. Conforme despacho do Presidente (peça 611), foi negado o pedido formulado por CNH Industrial Brasil Ltda. para que o processo fosse apreciado em sessão reservada, notadamente porque a regra no TCU é o julgamento em sessão pública, exceto nos casos excepcionais previstos no § 1º do art. 108 da Lei 8.443/1992, que autorizam sessões extraordinárias de caráter reservado quando indispensáveis à preservação de direitos individuais ou do interesse público, o que não se verifica no presente caso.
13. Quanto ao mérito, concordo com as análises empreendidas pela unidade especializada e pelo MPTCU, transcritas no relatório precedente, as quais enfrentaram e afastaram, com propriedade, os argumentos apresentados pela recorrente.

Do sobrepreço identificado no Contrato 120/2016

14. O Contrato 120/2016 (peça 54) foi firmado pelo Exército Brasileiro com a Iveco Latin América Limitada – atualmente CNH Industrial Brasil Ltda. – para fabricação e fornecimento de viaturas blindadas sobre rodas.
15. As peculiaridades, a alta complexidade e a especialidade do objeto desse contrato, aliadas à inexistência de composição detalhada dos custos do objeto da avença, impediram a checagem dos custos diretos de seus itens constituintes ou sua comparação com custos referenciais de mercado, inviabilizando a utilização do método da limitação do preço global para avaliação dos valores contratados. Esse método – previsto na jurisprudência desta Corte de Contas no caso de contratações de obras públicas, mas que pode ser estendido a outros objetos – prevê a compensação entre os preços superavaliados e os subavaliados, havendo sobrepreço se o somatório daqueles superar o destes.
16. Essas mesmas dificuldades impediram que fosse verificado se o valor da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) adotada na avença – no percentual de 44,5% – era coerente com o padrão de mercado. Apesar disso, foi possível ao TCU examinar a composição dessa taxa, constante da proposta comercial da contratada (peça 73, fl. 45), na qual foi apresentada a tabela de detalhamento da taxa de BDI, a seguir reproduzida:

Rubrica	Percentual
Lucro	15,00%
Administração Central	9,00%
Despesas Financeiras	11,00%
Seguro/Imprevistos	3,00%
Garantia Financeira	1,20%
ICMS	4,00%
PIS	
COFINS	
TOTAL de BDI	50,52%

TOTAL de BDI sem ICMS	44,50%

17. Essa mesma proposta trouxe esclarecimentos a respeito das rubricas “administração central”, “despesas financeiras” e “seguro/imprevistos” (peça 73, fls. 45-48). No que se refere à primeira, o seu valor fundamentou-se em itens do balanço patrimonial de 2014, conforme cálculos transcritos a seguir (peça 73, fl. 46):

	R\$ x 1000
“- Custo dos produtos vendidos e serviços prestados (2014)	3.442.181
- Comercial e Vendas (2014)	229.069
- Gerais e Administrativas (2014)	85.877
- Outras Despesas Operacionais Líquidas (2014)	110.531
Total de Despesas	= 425.477

Taxa de Administração Central = Total de Despesas Administrativas / Custo dos produtos e serviços

Taxa de Administração Central: $425.477 \div 3.442.181 = 12,36\%$

Assim, a IVECO considerou uma taxa de 9%”

18. No cálculo acima, a contratada utilizou o método contábil, dividindo o total de despesas administrativas – somatório dos itens “comercial e vendas”, “gerais e administrativas” e “outras despesas operacionais líquidas” – pelo custo total dos produtos vendidos e serviços prestados. Tomando por referência o balanço patrimonial da empresa no ano de 2014, esse cálculo alcançou 12,36%, percentual que foi reduzido para 9% na composição adotada pela empresa contratada.
19. Conforme destacou o Ministro Bruno Dantas no despacho de peça 577, a CNH Industrial não indicou, especificamente, quais ajustes foram considerados nessa redução de percentual.
20. Independentemente desse fato, a inclusão de despesas comerciais e com vendas no cálculo da rubrica “administração central” foi considerada irregular por esta Corte, pois, nos termos dos Acórdãos 2.369/2011 e 2.622/2013, ambos do Plenário e de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, é vedada a inclusão de gastos com comissões sobre vendas, propaganda e publicidade, participação em eventos comerciais, entre outros, nas rubricas que compõem a taxa de BDI de contratações públicas.
21. Excluída essa parcela, reduz-se o percentual do valor da rubrica “administração central” de 9,0% para 5,71%, e essa diferença é traduzida no sobrepreço de R\$ 173.787.908,74, identificado no Contrato 120/2016.
22. Na sessão em que foi prolatada a decisão recorrida, o ministro-substituto esclareceu em seu voto (peça 400) os motivos e a forma de determinação daquele sobrepreço:

“349. A Equipe de Auditora apontou que, nas contratações públicas, as despesas com vendas não devem ser incluídas na Administração Central, porque tais despesas referem-se a gastos com comissões sobre venda, propaganda, publicidade e participação em eventos comerciais, típicos de negócios efetuados entre agentes privados. Essa orientação foi adotada no estudo sobre taxas referenciais de BDI de obras públicas e de materiais e equipamentos relevantes, apreciado pelo Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, do qual fui Relator.

350. Excluindo-se as despesas comerciais, as despesas administrativas reduzem-se de R\$ 425.477.000,00 para R\$ 196.408.000,00, quantia que, dividida pelo valor total da rubrica “custo dos produtos vendidos e serviços prestados” (R\$ 3.442.181.000), resulta em uma taxa de



administração central de 5,71% e na redução de R\$ 173.787.908,74 no valor total do Contrato 120/2016-Colog. Em razão desse indício de sobrepreço, o Acórdão 2063/2018-TCU-Plenário determinou a oitiva dos contratantes.”

23. É importante destacar que o TCU reconheceu inexistirem dados referenciais relacionados a produtos de defesa, porém entendeu ser possível avaliar o preço dos itens componentes da taxa de BDI pelo fato de serem estes passíveis de comparação com referenciais de mercado: nessa comparação, é que foi identificado o sobrepreço.
24. Conforme bem esclareceu o Ministro Bemquerer no mencionado voto:
- “Mesmo que houvesse um referencial setorial, e que o preço contratado não o ultrapassasse, ainda **assim haveria evidência de sobrepreço, porque foi computada despesa totalmente estranha ao objeto contratado.**” (grifei)

Da alegação de adequabilidade dos custos da Administração Central

25. A CNH Industrial relata que o contrato firmado com o Exército não previa detalhamento da composição do BDI, mas que, ao ser demandada, apresentou a composição acima reproduzida, a qual foi especificada de forma equivocada, divulgando informações de custos indiretos da Iveco Latin América como um todo, e não apenas da Iveco Defence.
26. Segundo a recorrente, o percentual de 9% relativo à “administração central” é considerado vantajoso, visto que seus custos reais são ainda maiores. Ressalta que laudo pericial da KPMG reconheceu a autenticidade das informações e sua compatibilidade com os custos do contrato, contrariando a alegação da existência de sobrepreço no contrato em tela. Considera, ainda, ser inadequada a aplicação de referenciais desenvolvidos para contratos de obras e serviços de engenharia como parâmetro de cálculo, levando em conta serem absolutamente distintos.
27. Apesar de o balanço patrimonial da CNH ser adequado como referencial de avaliação do valor justo e de mercado da taxa de “administração central”, constituindo fonte idônea e confiável para essa finalidade, a justificativa de adequação do percentual de 9% com base em demonstrativos da Iveco Defence de 2017/2018 – ainda que auditados – não socorre a contratada. Conforme esclareceu a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU em seu parecer (peça 580), *“não há fundamento, do ponto de vista da estimativa de custos pelo método contábil, de sua incorporação ao processo como elemento de prova em substituição ao demonstrativo de 2014 apresentado ao Colog”*.
28. Além disso, nos termos dos mencionados Acórdãos de Plenário 2.369/2011 e 2.622/2013 – os quais, apesar de terem sido prolatados em processos que tratavam de obras públicas, podem ter seus efeitos estendidos a outros objetos, conforme jurisprudência deste Tribunal –, despesas comerciais e com vendas não podem ser remuneradas em contratos administrativos, impondo que o percentual relativo a elas seja excluído da rubrica “administração central” da taxa de BDI, pois comprova a inadequabilidade do percentual adotada pela contratada e o sobrepreço identificado na avença.
29. Destaco, ainda, que esse mesmo argumento foi analisado e rejeitado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, em seu voto, quando da prolação do acórdão vergastado:
- “364. Para assegurar a integridade dos valores alocados no demonstrativo acima, apresenta laudo pericial contábil extrajudicial elaborado pela empresa de auditoria externa KPMG, certificando que esses valores têm base em informações registradas nos livros obrigatórios de escrituração mercantil e estão livres de despesas associadas a marketing e publicidade institucional.
365. **Os elementos acima descritos não saneiam o Achado.** A primeira observação é que a composição de custos acima descrita difere significativamente daquela que acompanhou a proposta

comercial do Contrato 120/2016-Colog. Na proposta comercial, o cálculo da ‘taxa de administração central’ compreendia exclusivamente as rubricas ‘despesas comerciais e de vendas’ e ‘despesas gerais e administrativas’, que representavam 53,83% do agregado, e outras ‘despesas operacionais líquidas’. O demonstrativo ora apresentado alberga também as rubricas ‘despesas com pesquisa e desenvolvimento’, ‘suporte regional’ e ‘suporte global’. Em números de 2017, as novas rubricas passaram a representar 85,91% das despesas gerais e administrativas, diminuindo as despesas comerciais e com vendas para 3,67%, ou seja, praticamente esvaziando a representatividade da rubrica impugnada na fiscalização.

(...)

367. **Como o demonstrativo das despesas de administração central ora apresentado destoa dos termos da proposta que deu origem ao contrato, incluindo variáveis econômicas distintas, esse documento não é apto a legitimar as condições originalmente pactuadas. (...)** (grifei)

30. Essa análise foi acolhida pelo Ministro Walton Alencar no voto revisor (peça 399) do acórdão em discussão:

“Concluo, pois, no sentido de que já foram efetivamente oferecidas à empresa Iveco Latin América Ltda. todas as condições para que ela apresentasse a sua versão dos fatos, no âmbito destes autos, razão por que voto pela manutenção do item 9.7.2.3 do acórdão nos termos originais da proposta do Relator.”

31. Por todo o exposto, e considerando que a recorrente não inova em sua argumentação, mantenho o entendimento de meus doutos pares de que a alegação de adequabilidade dos custos da rubrica “administração central” não pode ser acatada.

Da desconsideração excessivamente formal das provas apresentadas

32. A CNH Industrial defende haver erro conceitual na composição da taxa de BDI apresentada, dado que refletia a realidade da Iveco Latin América como um todo. Afirma que não deve haver vinculação absoluta à planilha que compõe a proposta de preço de uma contratação e que somente pode se considerar a ocorrência de prejuízo à Administração no caso de pagamento superior ao que era devido.

33. Mais uma vez, a argumentação da recorrente não pode ser aceita, pois, além de toda a documentação por ela apresentada ter sido exaustivamente considerada – pela SecexDefesa, pela Secretaria de Recursos, pelo MPTCU e pelo Pleno do TCU –, conforme já mencionei neste voto, o sobrepreço identificado no contrato decorre da inclusão de parcela relativa a item que não pode ser nele remunerado.

34. Ademais, contrariamente ao que alega a recorrente, a vinculação à planilha apresentada na proposta de preço da contratação é obrigatória, como havia explicado o Ministro Bemquerer, no já tantas vezes mencionado voto que fundamentou o Acórdão 2.037/2020-Plenário:

“366. Cabe frisar que a contratação levada a efeito pelo poder público é ato formal, nos termos do art. 60 da Lei 8.666/1993, devendo o ajuste decorrente de dispensa ou inexigibilidade de licitação atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta, conforme determina o art. 54, § 2º, da mesma lei. O art. 66 do estatuto das licitações também prescreve que o contrato seja fielmente executado pelas partes de acordo com as cláusulas avençadas.”

35. Portanto, considerando que os argumentos da recorrente foram exaustivamente avaliados por esta Corte de Contas, concluo que a alegação de desconsideração excessivamente formal das provas apresentadas não pode ser acolhida.



Da superficial e insubsistente refutação das informações apresentadas

36. Na tentativa de descaracterizar o sobrepreço identificado no Contrato 120/2016, a CNH Industrial apresenta demonstrativo do cálculo do percentual de “administração central” para o negócio de veículos de defesa referente ao exercício de 2017 e a parte do exercício de 2018.
37. Além não haver fundamento para sua incorporação ao processo como elemento de prova, em substituição ao demonstrativo de 2014, apresentado ao Colog – conforme opinou a Procuradora-Geral, Cristina Machado, em seu parecer –, de acordo com o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (voto condutor do Acórdão 2.037/2020-Plenário, peça 400):
- “(…) a nova configuração da despesa administrativa passou a computar as despesas com pesquisa e desenvolvimento, conforme se lê na linha b2 do demonstrativo supra. No caso das viaturas Guarani 6x6, tais despesas foram integralmente remuneradas pelo Comando do Exército na fase de mesmo nome, por meio do Contrato 1/2007-FRF, razão pela qual a sua inserção no contrato de produção e aquisição é indevida”
38. Nesse mesmo voto, conforme já mencionei no item anterior, havia sido esclarecido que o novo demonstrativo de despesas de Administração Central apresentado pela CNH Industrial destoa da proposta original e inclui variáveis econômicas distintas, não se mostrando apto a legitimar as condições originalmente avençadas.
39. Portanto, não é possível acatar a alegação de que as informações apresentadas pela recorrente tenham sido refutadas de forma superficial e insubsistente; o motivo de seu não aproveitamento foi, em verdade, a ausência de aptidão para justificar o sobrepreço identificado na avença em discussão nos autos, o qual decorre do cômputo de despesa totalmente estranha ao objeto contratado.

Da isonomia no tratamento das partes

40. A CNH Industrial alega que o Acórdão 2.037/2020-TCU-Plenário lhe foi mais inflexível em comparação com os gestores públicos, para os quais as dificuldades reais serviram como atenuantes de sua conduta e justificaram a inaplicabilidade de multa.
41. No entanto, conforme explicou o Ministro Raimundo Carreiro, em sua declaração de voto, quando da prolação da mencionada decisão (peça 398), os gestores públicos não foram apenados com multa, porque as irregularidades por eles praticadas foram “*questões meramente formais, tais como falta de competência, não inserção do programa no PPA e detalhes orçamentários*”.
42. Por outro lado, a determinação para que se elimine o sobrepreço de R\$ 173.787.908,74, verificado no Contrato 120/2016, não pode ser considerada como apenação da empresa, pois visa, unicamente, a reparar prejuízos ocorridos em razão da previsão de inclusão irregular de percentual relativa a despesas comerciais e com vendas na taxa de BDI do Contrato 120/2016.

Da quantidade de viaturas adquiridas anualmente

43. A CNH Industrial, em audiência realizada em meu gabinete, apontou a ociosidade da planta industrial por ela construída com vistas à fabricação de viaturas blindadas para o Exército, tendo em vista sua capacidade de fornecer 200 veículos por ano.
44. No entanto, em nenhum dos contratos firmados por essa empresa, houve previsão de fornecimento dessa quantidade de blindados:



- 44.1. Contrato de Fornecimento 03/2009 EME (peça 49): com vigência até 2031, prevê a construção de planta industrial específica para a fabricação de viaturas blindadas de transporte de pessoal (VBTP-MR) e o fornecimento de 2.044 unidades em lotes anuais, o que significa uma média de **92 unidades por ano**;
- 44.2. Contrato 15/2012 DCT e Contrato 23/2013 DCT (peças 51 e 52): aquisição total de **112 veículos VBTP-MR**, cuja produção ocorreu já na nova fábrica da empresa;
- 44.3. Contrato 20/2014 DCT (peça 53): aquisição de **65 unidades** experimentais do VBTP-MR;
- 44.4. Contrato 120/2016 COLOG (peça 54): produção de 1.580 viaturas, em substituição ao contrato firmado em 2009, com **80 unidades anuais (excetuando-se o último ano, em que se produziram 60 viaturas)**.
45. Apesar de não constar nos autos e de não haver informação atualizada na rede mundial de computadores, foi possível verificar que, em novembro de 2021, o Exército Brasileiro comemorou o recebimento da 500ª unidade do blindado Guarani⁹, isto é, aquisição média anual de 125 veículos.
46. Portanto, é possível concluir que o Exército tem adquirido, em média, quantidade anual de veículos superior àquelas previstas nos contratos firmados em 2009 e 2016, não sendo possível atribuir-lhe nenhuma responsabilidade pela ociosidade da planta industrial da empresa CNH.

47. Considerando, pois, a improcedência das razões recursais, concluo por conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se inalterada a decisão questionada.

Ante o exposto, VOTO por que este Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 950/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.474/2017-2
- 1.1. Apensos: 009.313/2020-6; 035.694/2020-3; 012.704/2021-0; 013.151/2021-5; 003.746/2019-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Relatório de Auditoria).
3. Interessados: CNH Industrial Brasil Ltda. (01.844.555/0001-82); Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.
- 3.1. Responsáveis: Ângelo José Penna Machado (546.354.466-20); Fernando Sérgio Galvão (181.515.150-15); Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira (394.328.747-53); Sinclair James Mayer (618.430.088-15).
- 3.2. Recorrente: CNH Industrial Brasil Ltda. (01.844.555/0001-82).
4. Órgão/Entidade: Comando do Exército.

⁹ FAN, Ricardo. Iveco Defence Vehicles entrega a unidade 500 do Guarani e lote do LMV-BR para o Exército Brasileiro. Defesanet, 25 nov. 2021. Disponível em <https://www.defesanet.com.br/guarani/noticia/42793/iveco-defence-vehicles-entrega-a-unidade-500-do-guarani-e-lote-do-lmv-br-para-o-exercito-brasileiro/>. Acesso em 9/10/2024.



5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

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

8. Representação legal: Álvaro da Silva Matos, Cláudio Borges Coelho e outros, representando o Comando do Exército; Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto (10.928/OAB-CE), Daniela de Oliveira Rodrigues (22.970/OAB-CE) e outros, representando Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira, Fernando Sérgio Galvão, Sinclair James Mayer e Ângelo José Penna Machado; Augusto César Nogueira de Souza (55.713/OAB-DF), Brenda Bezerra da Silva (64.879/OAB-DF) e outros, representando a CNH Industrial Brasil Ltda.; Erivelton Araújo Graciliano, representando a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este pedido de reexame, interposto pela empresa CNH Industrial Brasil Ltda. contra o Acórdão 2.037/2020-TCU-Plenário,

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. 48 da Lei 8.443/1992, em:

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

9.2. informar o conteúdo desta deliberação à recorrente;

9.3. classificar a presente deliberação, bem como o relatório e o voto que a fundamentam com o grau de sigilo “secreto”, nos termos do art. 23, inciso VI, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à informação), c/c o art. 4º, parágrafo único, art. 8º, § 3º, inciso I, art. 9º, inciso VI, e § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 294/2018, pelo prazo de 15 (quinze anos), com acesso somente aos servidores que irão desenvolver as atividades relacionadas nos autos;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0950-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Revisor) 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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 003.510/2025-5



Natureza: Denúncia

Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União

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: Rachel Pinheiro de Andrade Mendonca (143377/OAB-RJ).

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CRIME DE EXTRAÇÃO ILEGAL DE MINÉRIO. MATÉRIA ESTRANHA ÀS COMPETÊNCIAS DO TCU. CONFLITO ENTRE PARTICULARES. TUTELA DE INTERESSES PRIVADOS. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica, que contou com a anuência dos respectivos dirigentes (peças 29 a 31):

I. INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Mineração (ANM), relacionadas à titularidade da poligonal [Latitude:-06° 14'43"434; Longitude: - 49°37'43"204], localizada no município de Curionópolis/PA, que, segundo o denunciante, tem sido frequentemente alvo de disputas, processos e, sobretudo, de supostas atividades criminosas relacionadas a lavra ilegal e de alegados atos corruptos perpetrados por agentes da Administração Pública (peças 1 e 28, acompanhadas da documentação de peças 2 a 25).*

II. HISTÓRICO

2. *O documento encaminhado pelo denunciante é dividido em três partes principais: I - Da admissibilidade; II – Informações preliminares; e III – Dos danos à União Federal por crime de lavra ilegal. Os anexos à peça inicial (peças 4 a 25) referem-se a documentos administrativos e judiciais que servem de suporte aos fatos e argumentos trazidos pelo denunciante.*

3. *No item relativo à admissibilidade, elenca os termos do art. 235 do Regimento Interno/TCU, com o entendimento de que a denúncia deva ser conhecida (peça 28, p. 1-2).*

4. *Em suas informações preliminares, o denunciante alega ter sido vítima de uma organização criminosa que, utilizando de diversas pessoas jurídicas, tem praticado crimes contra o meio ambiente, o patrimônio da União e a paz pública, gerando um prejuízo que facilmente já alcançaria mais de R\$ 400 milhões. Cita a ação penal 1005129-37.2020.4.01.3901, em trâmite na 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Marabá/PA e as decisões judiciais TRF-2 0001230-60.2013.4.02.5002 e 0001230-60.2013.4.02.5002, Relator: Alcides Martins Ribeiro Filho, data de Julgamento: 21/3/2017, 6ª Turma Especializada, data de publicação: 23/3/2017 (peça 28, p. 3-4).*

5. *No item “breve síntese dos fatos” (peça 28, p. 4-8), relata que a prática delituosa e reiterada de crime de lavra ilegal já foi objeto de denúncia junto ao TCU (TC 016.514/2024-6) que, segundo o denunciante, apura outro fato, relacionado ao título minerário 851.331/2013. Traz a transcrição de denúncia formulada pelo Ministério Público Federal (MPF) por Auto de Prisão em Flagrante ocorrido em 4/8/2020, relacionada à apreensão de carga de minério de ferro, indicando ligações entre a ocorrência e a citada organização criminosa (peça 28, p. 5-8).*

6. *Em seguida, ao tratar dos danos à União Federal por crime de lavra ilegal,*

volta a referir-se à poligonal relativa ao título minerário 851.331/2013, destacando cinco períodos distintos com ocorrências irregulares relacionadas à concessão de alvará de pesquisa, emissão de guia de utilização, lavra ilegal, não recolhimento de CFEM e TAH e titulação de direito minerário sobre uma mesma poligonal (peça 28, p. 8-12).,

7. Vale transcrever o item “do encadeamento dos fatos”, onde o denunciante resume cronologicamente as ocorrências relatadas (peça 28, p. 12-14):

(i) Como dito acima, dada a rasura na ART e a própria RENÚNCIA do título minerário pela titular do direito, JAMAIS poderia o então D.N.P.M ter concedido a empresa LbR Mineração Alvará de Pesquisa 5525, em 13/06/2014 – pelo prazo de 3(três) anos – até 13/06/2017 (Alvará de Pesquisa e Guia de Utilização ILEGAIS e, portanto, viciados em sua origem);

(ii) No título 850.014/2011, em 05/06/2015 foi autorizada a cessão total de direitos para a LbR Mineração; em 07/07/2015, foi autorizada a emissão de Guia de Utilização com validade até 13/06/2017;

(iii) A LbR Mineração não requereu a renovação do prazo para prorrogação da pesquisa. Ainda assim, o DNPM/ANM NÃO cancelou a Guia de Utilização, o que permitiu o modus operandi da Organização Criminosa para lavrar ilegalmente minério não só na referida poligonal, como em, pelo menos, outras duas;

(iv) Somente em 24/04/2020 foi CANCELADA a Guia de Utilização pela ANM no título 850.014/2011;

(v) Em 05/05/2020, petição da LbR Mineração requerendo que a ANM se abstivesse de realizar qualquer ato que implicasse no avanço do processo minerário 850.825/2005 (ID 2147480071 – APOrd 1006660-22.2024.4.01.3901). Decisão do Efeito Suspensivo à Apelação no TRF 1 – 1011750-16.2020.4.01.0000 (ID 2147480071 – APOrd 1006660-22.2024.4.01.3901);

(vi) Em 04/08/2020, houve operação da Polícia Federal com a Prisão em Flagrante do motorista Edimilson Moreira de Oliveira trafegando com Minério de Ferro extraído da poligonal 850.014/2011, por ordem de Andrey Dimitry, também sócio da LbR Mineração;

(vii) Em 04/08/2021, a Ferro Brasil Mineração requereu Cessão Parcial do Título da Avanco Resources Mineração (850.825/2005);

(viii) Em 10/11/2021, foi concedida a cessão parcial de direitos do processo 850.825/2005 para o título 851.210/2021 (Ferro), Cessionária da Avanco;

(ix) Em 22/11/2021, foi outorgado o Alvará de Pesquisa 9381/2021 para a Ferro Brasil Mineração, destacado do Processo 850.825/2005 – Alvará de Pesquisa 10.095/2016;

(x) Em 21/12/2021 (menos de um mês depois), foi emitida Guia de Utilização 370/2021 para 300.000 toneladas de ferro para a Ferro Mineração; (grifo original)

8. Acrescenta o denunciante que a organização criminosa utiliza o mesmo modus operandi em, ao menos, mais três poligonais, sendo fundamental averiguar a quantidade de minério que foi extraída e o prejuízo da União Federal pelo não recolhimento de CFEM e de TAH, conforme se extrai da Decisão proferida nos autos da Busca e Apreensão TRF 1 1005092-10.2020.4.01.390 (peça 28, p. 12):

*Fazenda Bandeirante/Ponto de armazenagem do minério extraído: aproximadamente 0,5 há (coordenada geográfica centroide = 61 06'60" 5 e 491 36'25,9W;

* Britador/Processo ANM 850.014/2011 – área 3.035,26 há (coordenada geográfica centroide = 61 17'0, 16" 5, 490 4011 W;



* Fazenda do Braz/Dados do Imóvel no CAR da Fazenda São Raimundo – área de 294,89 ha/Ponto de extração de minério (coordenada geográfica centroide = 6,2838 latitude, -49,6784 longitude).

9. Ao discorrer sobre a suposta “conveniência dos servidores públicos e autoridades minerárias para manutenção da atividade criminosa com ‘ares de legalidade’”, o denunciante afirma que as condutas da referida organização criminosa têm sido reiteradamente apoiadas de forma conivente e omissiva por servidores e autoridades minerárias do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e da ANM, que têm ignorado denúncias tanto do MPF como do ora denunciante (peça 28, p. 14).

10. Informa que apresentou, em 8/8/2013, Requerimento de Autorização de Pesquisa na poligonal, sendo outorgado Alvará de Pesquisa 10.455/2013 em 21/10/2013, após feito o estudo de interferências e estando a área livre de interferências. A partir de então, o denunciante complementa que inúmeras nulidades vêm sendo praticadas por servidores e autoridades minerárias do DNPM/ANM para buscar desconstituir o seu direito de prioridade de pesquisa na referida poligonal, ao mesmo tempo em que favorecem as empresas do grupo econômico de Samir Azevedo Chamon e Andrey Dimitry para explorarem ilegalmente minério de ferro, emitindo alvarás de pesquisa e guias de utilização, para conferir um “ar de legalidade” à sua atuação (peça 28, p. 14).

11. Ao tratar das ilegalidades cometidas por servidores e autoridades minerárias do DNPM/ANM (peça 28, p. 14-25), o denunciante cita supostas irregularidades nas seguintes situações:

➤ Declaração de nulidade do Alvará de Pesquisa 10.455/2013, mediante Despacho 384/2013 do então Superintendente do DNPM/PA (peça 28, p. 14-16);

➤ Omissão do DNPM/ANM em instaurar processo administrativo petitionado pelo denunciante ao longo de uma década, o que ocorreu somente a partir de Ação Judicial junto ao TRF1 – SJDF 1087978-80.2021.4.01.3400 (Decisão Liminar Marcelo Gentil c ID 1843504188) (peça 28, p. 16);

➤ Julgamento somente dos títulos 850.014/2011 e 850.825/2005 pelo Voto 4/2020/VB/DIRC (SEI 0934438 – processo administrativo minerário SEI 48405.850014/2011-10), deixando de fora o título 851.331/2013, cujo Alvará de Pesquisa 10.455/2013 consta claramente das mesmas poligonais (peça 28, p. 16-17);

➤ Parecer 00013/2019/PFE/ANM/PGF/AGU NUP: 48405.850825/2005-64 (SEI 0934438 – 48405.850014/2011-10) que, ao não incluir o título 851.331/2013, segundo o denunciante, “buscou dar ares de legalidade ao que é absolutamente ilegal e que jamais poderia ter sido desconsiderado pela Procuradoria Federal Especializada que igualmente tem participação ativa nessa arquitetura para manter a organização criminosa de Samir Azevedo Chamon com exploração de minério de ferro na referida poligonal” (peça 28, p. 17-18);

➤ No já citado Voto 4/2020/VB/DIRC (SEI 0934438) atesta que no título 850.014/2011, cujo despacho foi pelo indeferimento de plano relativamente ao processo interferente 850.754/2006, o Pedido de Reconsideração foi extemporâneo, dado que apresentado 462 dias após a publicação do despacho, o que contrariaria frontalmente o art. 17, §1º do Decreto-Lei 227/1967 (peça 28, p. 18);

➤ Afirma, que, descumpridas obrigações legais fundamentais para a prorrogação do Alvará de Pesquisa, a empresa LbR Mineração, com a suposta conivência e “proteção” do DNPM/ANM, permaneceu lavrando ilegalmente na poligonal. Daí, as já citadas operações da Polícia Federal e ações penais do MPF ocorridas à época (peça 28, p. 19-20);

➤ Em 1/9/2021 foi instaurado processo administrativo de nulidade do título 850.014/2011. Antes de decorrido o prazo de sessenta dias para apresentação de defesa, em



4/11/2021 foi declarada a nulidade do alvará de pesquisa da LbR Mineração (peça 28, p. 20);

➤ O título 850.825/2005 que, após onze anos adormecido, ressurgiu como se tivesse sido apresentado com todos os requisitos legais necessários, visto ser clara, no seu entender, a irreversibilidade da situação pelo título 850.014/2011. A apresentação de um Plano Único de Pesquisa para o Requerimento de Autorização de Pesquisa do título 850.825/2005 envolvendo três poligonais, sem autorização prévia do DNPM e sem que estivesse na fase de autorização de pesquisas, mas na fase de requerimento de autorização de pesquisa seria categórico para comprovar que o referido título minerário não reuniu as condições mínimas para o alcance da prioridade (peça 28, p. 20-21);

➤ O órgão minerário em conivência com o erro, outorgou dois Alvarás de Pesquisa – 850.014/2011 e 850.825/2005 – contra o Alvará de Pesquisa 851.331/2013, legalmente outorgado, supostamente com o fim de direcionar a poligonal para exploração ilegal pelas empresas do grupo econômico de Samir Azevedo Chamon e Andrey Dimitry. Afirma, ainda, que dois servidores de carreira, comprometidos com o direito minerário identificaram tais equívocos e levaram a conhecimento público por meio dos votos GG/ANM 889, de 20/9/2024 (SEI 14375045) e GG/ANM 526, de 25/1/2023 (SEI 6268652) (peça 28, p. 21-22);

➤ Pelo movimento do cadastro mineiro, o Alvará de Pesquisa da Ferro Brasil (após nova Cessão de Direitos Minerários Parcial), foi outorgado em 22/11/2021 e a Guia de Utilização foi autorizada por 3 anos, a partir da emissão da Licença Ambiental, menos de trinta dias após. A Licença Ambiental é condição prévia e antecedente para a emissão da Guia de Utilização. Tal autorização da forma como foi proferida, em seu entendimento, violaria o art. 22, §2º do Decreto Lei 227/1967. Considera que seria impossível, diante da legislação ambiental vigente e seus prazos, tramitar um processo de licenciamento ambiental em menos de trinta dias (peça 28, p. 22-24);

➤ Em razão do que determina a Resolução ANM 37/2021 – art. 105, IV – afirma que a Administração Pública não poderia ter emitido a Guia de Utilização 370/2021 em favor da empresa Ferro Brasil (do mesmo grupo econômico da LbR Mineração e da Keystone). A norma seria expressa e impediria a expedição de guia de utilização para quem já tenha lavrado ilegalmente, conforme processos citados na peça 28, p. 24.

12. *Em novo item intitulado “da (...) necessária investigação sobre eventual cometimento de crimes de advocacia administrativa, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro”, o denunciante alega que todos os princípios da Administração Pública teriam sido violados pela ANM (peça 28, p. 25). Segundo o denunciante, os Votos 23/2020/VB/DIRC - SEI 0953038 (peça 28) e 4/2020/VB/DIRC - SEI 0934438 (peça 28) são nulos de pleno direito por “excluir” de sua análise o título minerário 851.331/2013.*

13. *A fim de comprovar a sua prioridade sobre a referida poligonal, cita que houve: (i) renúncia expressa ao título minerário 850.754/2006; (ii) intempestividade do recurso da Keystone, referente ao título 850.014/2011, posteriormente cedido para a LbR Mineração; (iii) não foram preenchidas as condições mínimas para onerar a referida poligonal, conforme Voto GG/ANM 526, de 25/1/2023 (peça 28, p. 25-26).*

14. *Conclui afirmando que os votos proferidos nos autos 48405.851.331/2013-15, MS/ANM 349, de 27/8/2024 (SEI 14147341), VB/ANM 610, de 28/11/2022 (SEI 5595905), TM/ANM 1241, de 7/5/2023 (SEI 7257923) e TM/ANM 1488, de 9/12/2024 (SEI 15267670) são nulos de pleno direito (peça 28, p. 27).*

15. *Passa então o denunciante a discorrer sobre o Voto GG/ANM 889, de 20/9/2024, que apontou vícios insanáveis que geraram interpretação divergente do entendimento adotado pela ANM. Tais vícios incluem divergências no entendimento adotado pela Diretoria*



Colegiada da ANM (peça 28, p. 28).

16. Após transcrever parte do Voto GG/ANM 889/2024, destaca que o citado Voto relembra que tais vícios são cognoscíveis de ofício pela Administração Pública, conforme preceitua a Súmula 473 do STF, reforçando a nulidade dos títulos minerários da Avanco Resources e sua cessionária Ferro Brasil Mineração. Acrescenta que o Voto enfatiza que, diante das inconsistências nos processos analisados, fica evidente a necessidade de retificação por parte da ANM para resguardar a legalidade e a segurança jurídica, reafirmando o seu direito sobre a poligonal em disputa (peça 28, p. 28-31).

17. Diante dos fatos, o denunciante requer, liminarmente (peça 28, p. 31-32):

1. Que o TCU determine a imediata **SUSPENSÃO** dos Alvarás de Pesquisa 9381/2021 e Guia de Utilização 370/2021, da Ferro Mineração e o Alvará de Pesquisa 10095/2016 da Avanco Resources Ltda, também pelo fundamento de que a Ferro Brasil não atende aos requisitos da Resolução ANM 37/2021, além de ter seus sócios envolvidos em crimes de lavra ilegal;

2. Que o TCU determine seja instaurada auditoria no âmbito da Agência Nacional de Mineração (ANM) para apuração de atos **COMISSIVOS** e **OMISSIVOS** que permitiram a concessão de autorizações irregulares e a continuidade da extração ilegal de minério de ferro na poligonal DNPM 850.014/2011, 850.825/2005 e 851.210/2021, bem como a responsabilidade dos servidores envolvidos (...);

3. Que o TCU determine à ANM a apresentação de todos os Relatórios Anuais de Lavra, relatórios de destinação do minério de ferro explorado, quantificação do minério extraído desde o ano de 2014, pela antiga empresa LbR Mineração (GU 04/2015) e, posteriormente, pela empresa Ferro Brasil Mineração (851.210/2021 e 850.825/2005);

4. Que o TCU requeira à ANM a apresentação dos processos administrativos para a emissão das Guias de Utilização e das justificativas formais sobre a concessão de alvarás de pesquisa e guias de utilização em tempo recorde para a LbR Mineração (850.014/2011) e para a Ferro Brasil Mineração Ltda. (851.210/2021), especialmente considerando o histórico de ilegalidades envolvendo seus sócios e administradores e a natural morosidade da emissão de licenças ambientais;

5. Que o TCU requeira à ANM e ao órgão ambiental do Estado do Pará a apresentação das cópias integrais dos processos administrativos de licenciamento ambiental vinculados as Guias de Utilização 04/2015 (850.014/2011) e 370/2021 (851.210/2011);

6. Que o TCU determine seja realizado o levantamento do dano ao erário, com a devida quantificação dos valores que deveriam ter sido recolhidos aos cofres públicos a título de CFEM, TAH e tributos e demais encargos incidentes sobre a exploração mineral irregular na referida poligonal nos últimos dez anos;

7. Que o TCU requeira ao Poder Judiciário, sigilosamente, a **QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL** e de **DADOS** de Diretores da ANM (...) que assinaram documentos que permitiram a continuidade do crime de lavra ilegal, além de todos os membros da organização criminosa (...).

8. Que o TCU requeira a cópia **INTEGRAL** dos processos administrativos minerários 851.331/2013, 825, 014/2011; 850.825/2005 e 851.210/2011, físicos e eletrônicos;

9. Que o TCU determine a extração de cópias para o Ministério Público Federal para avaliação de ocorrência de crime de lavra ilegal e tomada de medidas judiciais que entender cabíveis;

10. Que o TCU determine a extração de cópias para a Controladoria Geral da União para avaliação do prejuízo a União Federal e tomada de medidas judiciais que entender



cabíveis.

18. O denunciante requer, ainda, no mérito (peça 28, p. 32-33):
11. Que o TCU determine o CANCELAMENTO dos Alvarás de Pesquisa 9381/2021 e Guia de Utilização 370/2021, da Ferro Mineração e o Alvará de Pesquisa 10095/2016 da Avanco Resources Ltda;
12. Que sejam os responsáveis pelo crime de lavra ilegal e de sua perpetuação no tempo CONDENADOS ao ressarcimento ao erário público de todos os valores que não foram pagos de CFEM, TAH e todos os demais tributos não pagos, desde 07/07/2015 para o título 850.014/2011;
13. Que sejam encaminhados aos órgãos competentes tal denúncia para que tomem as providências cabíveis no âmbito de suas respectivas competências;
14. Que o TCU determine à ANM que adote medidas preventivas e corretivas para evitar novas autorizações de lavra irregular, reforçando os mecanismos de fiscalização e controle sobre os títulos minerários concedidos a empresas com histórico de infrações ambientais e usurpação de bens da União.

III. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

19. Inicialmente, deve-se registrar que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do denunciante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.
20. Além disso, qualquer cidadão possui legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, consoante disposto no art. 234 do RI/TCU.
21. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois as ocorrências narradas pelo denunciante poderiam, em tese, causar prejuízo ao erário por representar usurpação de bem mineral pertencente à União e afrontar o interesse público ao descumprir a legislação minerária que regula a outorga de títulos minerários.
22. Dessa forma, a denúncia poderá ser apurada em caráter sigiloso, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

IV. EXAME TÉCNICO

23. O fato gerador da presente denúncia é, em essência, o mesmo de outra denúncia encaminhada ao TCU (TC 016.514/2024-6, de relatoria do Ministro Walton Alencar), em desfavor da ANM e da empresa Ferro Brasil Mineração Ltda. (CNPJ 39.935.330/0001-04), sobre suposta prática que se estende há anos relacionadas à lavra ilegal empreendida pela referenciada empresa, no município de Curionópolis/PA, mediante o título minerário 851.210/2021, do qual seria titular, além do título 850.825/2005, do qual seria cessionária de parcela do direito originalmente atribuído à empresa Avanco Resources Mineração Ltda., bem como condutas irregulares de agentes da autarquia frente a bens da União.
24. Apesar de o denunciante mencionar que esta seria uma “nova denúncia”, as ocorrências aqui relatadas são as mesmas daquelas presentes no TC 016.514/2024-6, com o acréscimo da solicitação de medida cautelar. Verifica-se, inclusive, que o denunciante ingressou com novos elementos naquele processo (peça 16 do TC 016.514/2024-6) cujo documento muito se assemelha à peça inicial da presente denúncia.
25. Em instrução inicial (peça 13 do TC 016.514/2024-6), de 13/12/2024, esta



unidade técnica propôs ao Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues (também Relator do presente processo), conhecer da denúncia e realizar diligência junto à ANM e à Controladoria-Geral da União (CGU) de forma a elucidar os fatos denunciados (peças 13-15 do TC 016.514/2024-6).

26. No momento da presente instrução, o TC 016.514/2024-6 encontra-se aguardando pronunciamento no gabinete do Ministro Relator.

Análise sumária dos pressupostos para adoção de medida cautelar

27. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica.

Perigo da demora e perigo da demora reverso

28. Analisando os elementos apresentados pelo denunciante, verifica-se que não há o pressuposto do perigo da demora. Conforme relatado, a poligonal objeto da presente denúncia tem sido objeto de disputas, processos e decisões junto à ANM há pelo menos dez anos, envolvendo também o MPF e a Polícia Federal. Assim, não se configura a urgência necessária para a adoção de uma medida cautelar.

29. Quanto ao perigo da demora reverso, considera-se que não há tal pressuposto, visto que a adoção de uma possível medida cautelar não traria prejuízo à Administração Pública.

Plausibilidade jurídica

30. Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que não há elementos nos autos para a referida análise. O exame dos fatos demandaria informações adicionais, incluindo o acesso a processos da ANM resguardados por sigilo mencionados na presente denúncia.

31. Nesse sentido, a instrução dessa unidade técnica no TC 016.514/2024-6 já propôs diligenciar à ANM para que disponibilizasse o acesso integral aos processos administrativos da Agência no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) 48405.850825/2005-64, 48405.850754/2006-81, 48405.850014/2011-10, 48405.851331/2013-15 e 48059.851210/2021-52. Propôs-se, ainda, diligência à CGU-PR a fim de que encaminhasse cópia da investigação preliminar sumária 00190.103594/2023-14 e demais informações e cópia de documentos relacionados aos citados processos da ANM.

32. Assim, entende-se que a não adoção de medida cautelar neste momento não ensejará prejuízo ao interesse público e não comprometerá a eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo Tribunal.

Mérito

33. Considerando que as ocorrências apresentadas pelo denunciante se referem ao mesmo objeto da denúncia autuada pelo TCU no TC 016.514/2024-6, cujo Relator e denunciante são os mesmos do presente processo e que já houve a instrução inicial no mencionado processo, com proposta de diligências para a elucidação dos fatos; propõe-se o apensamento definitivo do presente processo aos autos do TC 016.514/2024-6, por racionalidade administrativa e economia processual, nos termos dos arts. 2º, inciso I, e 36 da Resolução TCU 259/2014.

V. CONCLUSÃO

34. Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na ANM relacionadas à titularidade de poligonal localizada no município de Curionópolis/PA que,



segundo o denunciante, tem sido frequentemente alvo de disputas, processos e, sobretudo, de supostas atividades criminosas relacionadas a lavra ilegal e de alegados atos corruptos perpetrados por agentes da Administração Pública (peça 1 e 28).

35. *O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como denúncia, por preencher os requisitos previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

36. *No que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estarem presentes nos autos os requisitos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica (itens 28 a 32).*

37. *Quanto ao mérito, propõe-se que a presente denúncia seja apensada ao TC 016.514/2024, em vista de sua conexão com o referido processo, sendo conveniente a tramitação conjunta (item 33).*

38. *A presente instrução deverá ser classificada como sigilosa até decisão proferida por este Tribunal no TC 016.514/2024, em razão de informação pessoal, relativa a intimidade, vida privada, honra e imagem, conforme art. 10 da Resolução TCU 294/2018.*

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

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

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, inaudita altera pars, formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;

c) comunicar à Agência Nacional de Mineração (ANM) e ao denunciante a decisão que vier a ser adotada nestes autos; e

d) apensar definitivamente os autos ao TC 016.514/2024-6, nos termos dos arts. 2º, inc. I, e 36 da Resolução TCU 259/2014.

VOTO

Tratam os autos de denúncia em desfavor da Agência Nacional de Mineração (ANM) e da empresa Ferro Brasil Mineração Ltda., acerca de atividades criminosas relacionadas à lavra ilegal de minério de ferro, no Município de Curionópolis/PA.

Após a análise do feito, a AudPetróleo propõe conhecer da denúncia, indeferir o requerimento de medida cautelar e determinar o apensamento dos autos ao TC 016.514/2024-6.

Feito esse breve resumo, **decido**.

Como destacado pela unidade especializada, os fatos narrados nos autos são idênticos aos descritos no processo TC 016.514/2024-6, pretendendo a denunciante, em síntese, acionar a Corte de Contas para tutelar interesses privados, sem a demonstração clara de violação do interesse público.

Não cabe conhecer da denúncia em relação ao conflito decorrente da sobreposição dos títulos minerários, seja por veicular pretensão predominantemente de tutela de interesse particular, seja por não ser necessária a atuação do TCU, especialmente na presente situação em que a matéria está *sub*



judice, não se revelando necessária ou adequada a atuação do TCU para dirimir o mesmo conflito e definir quem deve possuir o direito de explorar a área.

No mesmo sentido, a pretensão do denunciante de apuração de alegado dano ao Erário, decorrente da lavra ilegal de minério nos últimos 10 anos, não deve ser acolhida, pois a qualificação de extração ilegal decorre, apenas, da interpretação do denunciante de que somente o seu título seria legal, sendo ilegais os demais e, por via de consequência, toda a atividade de extração neles baseadas seria irregular.

Em não havendo matéria a ser apurada pelo TCU e, em se tratando basicamente de disputa entre interesses privados a respeito do direito de explorar determinada área geográfica, não conheço da denúncia.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 951/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.510/2025-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Rachel Pinheiro de Andrade Mendonca (143377/OAB-RJ).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de atividades criminosas relacionadas à lavra ilegal de minério de ferro, no Município de Curionópolis/PA;

ACORDAM os Ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

 - 9.1. não conhecer da denúncia, por não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no artigo 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;
 - 9.2. dar ciência desta deliberação ao denunciante e à Agência Nacional de Mineração; e
 - 9.3. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.
10. Ata nº 14/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0951-14/25-P.
13. Especificação do quórum:



13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, 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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE __V_ – Plenário

TC 014.523/2021-3

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Responsável: Antonio Leite dos Santos Filho (622.676.717-00).

Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Loctec Engenharia Ltda - em Recuperação Judicial (01.734.214/0001-54).

Representação legal: Thulio Diniz Amaral e Joao Silva Filho, representando Loctec Engenharia Ltda - Em Recuperação Judicial.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2021. OBRAS DE ADEQUAÇÃO DA CAPACIDADE DA BR-020/GO-PERÍMETRO URBANO DE FORMOSA. REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA. EXECUÇÃO DE OBRAS SEM PROJETO BÁSICO APROVADO. AUSÊNCIA DE MARCOS DE CONTROLE PARA APRESENTAÇÃO, ANÁLISE, REVISÃO E APROVAÇÃO DE PROJETO BÁSICO, COMPROMETENDO O CRONOGRAMA DO EMPREENDIMENTO. DEFICIÊNCIA DO ANTEPROJETO QUANTO À CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO. EXTINÇÃO DO CONTRATO POR DECURSO DE PRAZO SEM EXECUÇÃO DAS OBRAS. OITIVA DO DNIT E DO CONSÓRCIO CONSTRUTOR. ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS PELA CONTRATANTE PARA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E APLICAÇÃO DE PENALIDADE AO CONSÓRCIO PARA NÃO ENTREGA DO PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO. CIÊNCIA. DESNECESSIDADE DE ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS ADICIONAIS, CONSIDERANDO AS RECOMENDAÇÕES ANTERIORMENTE EXPEDIDAS PELO TRIBUNAL EM AUDITORIA OPERACIONAL REALIZADA EM



CONTRATAÇÕES INTEGRADAS CONDUZIDAS PELO DNIT. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada nas obras de adequação de capacidade da rodovia BR-020/GO – Perímetro Urbano de Formosa/GO, com extensão de 12 quilômetros, objeto do Plano de Fiscalização de Obras Públicas de 2021 (Fiscobras 2021), em cumprimento ao Acórdão 833/2021-TCU-Plenário.

As obras foram licitadas pela Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no Estado de Goiás, mediante Edital de Licitação 55/2018, prevendo regime de contratação integrada.

O valor do empreendimento, a preços referenciais de julho de 2017, totaliza R\$ 69.400.000,00.

Foram formuladas as seguintes principais questões de auditoria:

- Questão 1 - O anteprojeto de engenharia possibilita a caracterização do objeto da contratação?
- Questão 2 - A execução das obras foi iniciada após prévia aprovação do projeto básico, em sua integralidade?
- Questão 3 - O orçamento do empreendimento é regular?

Em resposta à Questão 1, tendo por base as conclusões do relatório preliminar de fiscalização às peças 58/60, foram identificadas deficiências no anteprojeto que dificultam a caracterização da obra, sobretudo por ausência de vistoria técnica prévia e de informações de tráfego, em desacordo com o artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011, e com a Instrução de Serviço 09/2016 – DNIT (item III.3, subitens 173-191 do relatório de fiscalização).

Quanto à Questão 2, verificou-se o início das obras sem que o projeto básico estivesse aprovado em sua integralidade, ao arrepio do disposto no artigo 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011 e no artigo 7º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993 e no item 9.2.1 do Acórdão 2.472/2018-TCU-Plenário (item III.1, subitens 37-87, do relatório de fiscalização).

Também relativo à Questão 2, foi evidenciada deficiência nos procedimentos empregados pelo DNIT para o acompanhamento e controle do processo de elaboração do projeto básico/executivo, em sede de contratação integrada. Mereceu destaque a ausência de cronogramas de execução de projetos com pontos de controle para entrega, análise, revisões (ajustes/correções) e a finalização, com a aprovação dos projetos elaborados pela contratada, com comprometimento dos prazos de entrega da obra, em desacordo com o artigo 8º, inciso XI e § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011, com o artigo 55, inciso IV da Lei 8.666/1993 e com o art. 2º, § único, inciso V, da Lei 12.462/2011 (item III.2.2.1, subitens 92-125), bem como na elaboração de cronogramas não factíveis com o caminho crítico do empreendimento, contrariando o art. 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011 e os Acórdãos 3.290/2014 e 2.580/2018, ambos do Plenário do TCU (item III.2.2.2, subitens 126-158, do relatório de fiscalização).

Em relação à Questão 3, verificou-se a conformidade dos preços dos serviços, previstos na planilha de orçamento do Edital 955/2018, por intermédio do Sistema de Análise de Orçamento (SAO). A avaliação do orçamento englobou amostra de preço de 36 serviços, cuja soma equivale a



80,77% do valor previsto para contratação – apenas serviços, sem considerar o percentual de risco. O resultado, consoante o método de limitação do preço global (MLPG), foi 0,273% de sobrepreço.

Considerando os achados de auditoria identificados nas respostas às Questões 1 e 2, a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil promoveu, com base em delegação de competência, as seguintes oitivas:

a) **do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**, para que se manifeste sobre:

a.1) a legalidade da IS DG/DIREX/DNIT 2/2014, item II, consubstanciada na permissão de aprovação de projetos em subtrechos/etapas e para o início das obras sem que haja projeto básico aprovado para as obras contratuais sob o regime de contratação integrada, frente ao disposto no art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011, no art. 7º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993 e no item 9.2.1 do Acórdão 2472/2018-TCU-Plenário (item III.1);

a.2) a legalidade quanto à expedição da ordem de início de execução de obras de arte especiais (viadutos), nas interseções em dois níveis 01; 06; 08 e 09, e da drenagem, das obras de adequação de capacidade da BR-020/GO – Perímetro Urbano de Formosa/GO, segmento: km 0,0 ao km 12,0, objeto do Contrato 955/2018, com base na IS DG/DIREX/DNIT 2/2014, item II, antes de o projeto básico estar aprovado em sua integralidade, frente ao disposto no art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011, no art. 7º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993 e no item 9.2.1 do Acórdão 2472/2018-TCU-Plenário (item III.1);

a.3) a legalidade de se aceitar projeto único, denominado de projeto básico/executivo, em detrimento da elaboração, individualizada, do projeto básico e do projeto executivo, para as obras de contratação integrada do Contrato 955/2018, em desacordo com o disposto no artigo 73, § 1º, do Decreto 7.581/2011 (item III.1);

a.4) a ausência de definição no Edital 55/2018, referente à contratação integrada das obras da BR-020/GO, mediante Contrato 955/2018, de marcos temporais específicos e pontos de controle para as etapas de elaboração do projeto básico/executivo, previsto no objeto desse contrato, contemplando a entrega, análise, revisão (ajustes/correções) e a finalização, com a respectiva aprovação, em desacordo com o artigo 8º, inciso XI e § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011, com o artigo 55, inciso IV da Lei 8.666/1993 e com o art. 8º da Lei 8.666/1993 (item III.2);

a.5) a expedição do Edital 55/2018 sem o cronograma factível com o caminho crítico da execução do empreendimento, no âmbito do Contrato 955/2018, que contemple, inclusive, prazos para as análises, as revisões e as aprovações dos estudos e projetos, contrariando o art. 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011 e os Acórdãos 3290/2014 (itens 9.1.2.1 e 9.1.2.3) e 2580/2018 (item 9.4.2), ambos do Plenário do TCU (item III.2).

a.6) a realização de licitação, pela Lei 12.462/2011, na modalidade RDC integrada com a utilização de anteprojeto desatualizado quanto às informações de tráfego (número N), com comprometimento da caracterização da obra prevista no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011 e no item 5.1.1 da IS 09/2016 (item III.3);

a.7) a ausência de visita técnica para subsidiar a elaboração do referido anteprojeto, com comprometimento da caracterização da obra prevista no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011 e no item 4.1 da IS 9/2016 (item III.3);

b) **do Consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul, tendo como líder a empresa Loctec Engenharia Ltda.**, para que apresente, se assim o desejar, manifestação acerca dos itens a.1 a a.7 precedentes.

Transcrevo, a seguir, instrução de mérito (peça 107) cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil:



INTRODUÇÃO

1. *Tratam os autos de relatório de auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com o objetivo de realizar auditoria de conformidade nas obras de adequação de capacidade da BR-020/GO - Perímetro Urbano de Formosa, com extensão de 12 km, segmento km 0,00 ao km 12,00. As obras foram licitadas pela Superintendência Regional do DNIT no estado de Goiás e Distrito Federal (SRE-GO/DF), no âmbito do Edital 55/2018, e culminaram na contratação integrada do Consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul, tendo como líder a empresa Loctec Engenharia Ltda., em recuperação judicial, CNPJ 01.734.214/0001-54, mediante Contrato 955/2018, com valor de R\$ 69.400.000,00 (ref.: julho/2017).*

HISTÓRICO

2. *No curso dos trabalhos de fiscalização (Fiscobras 2021), foram identificados os achados de auditoria a seguir sintetizados (peça 58, p. 9-31):*

- a) *Execução de obras sem que o projeto básico de engenharia esteja aprovado em sua integralidade;*
- b) *Falta de estabelecimento de marcos/pontos de controle para apresentação, análise, revisão e para aprovação do projeto básico compromete o prazo de entrega da obra; e*
- c) *Anteprojeto deficiente.*

3. *Em razão dos achados elencados, a proposta da equipe de auditoria comportou a oitiva do DNIT e do Consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul para se manifestarem sobre os seguintes pontos:*

a.1) *a legalidade da IS DG/DIREX/DNIT 2/2014, item II, consubstanciada na permissão de aprovação de projetos em subtrechos/etapas e para o início das obras sem que haja projeto básico aprovado para as obras contratuais sob o regime de contratação integrada, frente ao disposto no art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011, no art. 7º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993 e no item 9.2.1 do Acórdão 2472/2018-TCU-Plenário (item III.1);*

a.2) *a legalidade quanto à expedição da ordem de início de execução de obras de arte especiais (viadutos), nas interseções em dois níveis 01; 06; 08 e 09, e da drenagem, das obras de adequação de capacidade da BR-020/GO – Perímetro Urbano de Formosa/GO, segmento: km 0,0 ao km 12,0, objeto do Contrato 955/2018, com base na IS DG/DIREX/DNIT 2/2014, item II, antes de o projeto básico estar aprovado em sua integralidade, frente ao disposto no art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011, no art. 7º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993 e no item 9.2.1 do Acórdão 2472/2018-TCU-Plenário (item III.1);*

a.3) *a legalidade de se aceitar projeto único, denominado de projeto básico/executivo, em detrimento da elaboração, individualizada, do projeto básico e do projeto executivo, para as obras de contratação integrada do Contrato 955/2018, em desacordo com o disposto no artigo 73, § 1º, do Decreto 7.581/2011 (item III.1);*

a.4) *a ausência de definição no Edital 55/2018, referente à contratação integrada das obras da BR-020/GO, mediante Contrato 955/2018, de marcos temporais específicos e pontos de controle para as etapas de elaboração do projeto básico/executivo, previsto no objeto desse contrato, contemplando a entrega, análise, revisão (ajustes/correções) e a finalização, com a respectiva aprovação, em desacordo com o artigo 8º, inciso XI e § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011, com o artigo 55, inciso IV da Lei 8.666/1993 e com o art. 8º da Lei 8.666/1993 (item III.2);*

a.5) *a expedição do Edital 55/2018 sem o cronograma factível com o caminho crítico da execução do empreendimento, no âmbito do Contrato 955/2018, que contemple, inclusive, prazos para as análises, as revisões e as aprovações dos estudos e projetos, contrariando o art. 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011 e os Acórdãos 3290/2014 (itens 9.1.2.1 e 9.1.2.3) e 2580/2018 (item 9.4.2), ambos do Plenário do TCU (item III.2);*



a.6) a realização de licitação, pela Lei 12.462/2011, na modalidade RDC integrada com a utilização de anteprojeto desatualizado quanto às informações de tráfego (número N), com comprometimento da caracterização da obra prevista no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011 e no item 5.1.1 da IS 09/2016 (item III.3);

a.7) a ausência de visita técnica para subsidiar a elaboração do referido anteprojeto, com comprometimento da caracterização da obra prevista no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011 e no item 4.1 da IS 9/2016 (item III.3).

4. Com base na delegação de competência estabelecida pela Portaria-MIN-WAR 1, de 10/7/2014, foram realizadas as oitivas do DNIT e do Consórcio contratado, mediante Ofício 57721/2021-TCU/Seproc e Ofício 57722/2021-TCU/Seproc, respectivamente (peça 60, 61 e 63).

5. Regularmente notificados, o DNIT e o Consórcio contratado solicitaram prorrogação de prazo para se manifestarem acerca dos itens da oitiva (peças 65 e 67, respectivamente).

6. Decorrida a prorrogação concedida (peças 76-78), o DNIT apresentou suas manifestações em 12/11/2021 (peças 68-70) e o Consórcio encaminhou sua manifestação em 6/12/2021 (peças 77, 83-85).

7. Entretanto, as manifestações dos interessados são oriundas do ano de 2021, ou seja, datam de dois anos atrás. Além disso, uma pesquisa realizada recentemente nos sistemas informatizados do DNIT, especificamente no Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC) e no Sistema de Supervisão Avançado (Supra), revelou informações conflitantes sobre a situação atual do Contrato 955/2018. Esses sistemas apresentaram dados discordantes: o Supra indicava que o contrato fora rescindido, enquanto o SIAC mostrava que estava aguardando conclusão (peça 98).

8. Assim, em face às novas ocorrências, para a apuração dos fatos relativos ao atraso na execução do referido contrato, foi necessária a realização de diligência (peça 87) ao DNIT para a obtenção das seguintes informações e o envio de documentos correspondentes:

- a) situação atual do Contrato 955/2018, se concluído, ativo ou rescindido;
- b) em caso de rescisão, informar qual o fundamento legal da rescisão;
- c) em caso de rescisão, informar os motivos da rescisão;
- d) em caso de rescisão, informar se há eventual remanescente de obras, bem como previsão para nova contratação;
- e) acesso ao processo SEI que trata de eventual rescisão contratual;
- f) situação da execução das obras do Contrato 955/2018, tendo em vista que a última medição (44) ocorreu em julho de 2022 e foi faturado somente 18,29% do valor contratado, segundo dados do SIAC;
- g) situação atual da elaboração dos estudos e projetos básico e executivo do Contrato 955/2018;
- h) situação atual do processo de PAAR, especificamente quanto à efetiva execução da multa decorrente da decisão final desse processo de apuração de responsabilidades;
- i) em caso de rescisão, informar se há eventual remanescente de obras, bem como previsão para nova contratação;
- j) Unidade Gestora e Unidade Fiscalizadora do Contrato 955/2018.

9. As respostas à diligência foram acostadas aos autos às peças 91-96 e serão agregadas às respostas da oitiva, para efeito de atualização e de análises.



EXAME TÉCNICO

10. O presente exame se destina à análise das respostas enviadas em razão da oitiva realizada.

11. Com o intuito de facilitar a organização instrucional, as manifestações dos gestores serão agrupadas e relatadas de acordo com os três achados que originaram as oitivas.

12. O DNIT se manifestou por meio de suas setoriais competentes, bem como o Consórcio contratado, conforme elencado no quadro 1:

Quadro 1 – Relação das respostas do DNIT e do Consórcio à oitiva realizada

<i>Manifestantes à oitiva</i>	<i>Identificação do documento</i>	<i>Data do documento</i>	<i>Remissão</i>
Superintendência Regional do DNIT no estado de Goiás e Distrito Federal (SRE/GO/DF/DF)	Ofício 159120/2021/DF/SRE – GO	8/11/2021	peça 68, p. 4-16
Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP)	Ofício 152566/2021/ACE-DPP/DPP/DNIT SEDE	28/10/2021	peça 68, p. 26-28
A Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos (CGDESP)	Despacho/DNIT Sede/DPP/CGDESP	26/10/2021	peça 68, 21- 24
Diretoria Executiva – SEDE DNIT (DIREX/DNIT)	Ofício 160661/2021/DIREX/DNIT SEDE 11/4/2022	11/4/2022	peça 85
Consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul	Ofício 92/2021	6/12/2021	peça 77, p. 2-5

Fonte: elaboração própria a partir do TC 014.523/2021-3

13. Antes de adentrar na análise das oitivas propriamente dita, cabe trazer um tópico com as informações atualizadas em resposta à diligência realizadas.

Da situação atual do Contrato 955/2018

14. O DNIT enviou as respostas por meio da Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR) e Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP), que ratificam a manifestação de suas setoriais CGONT e CGDESP, e da Superintendência Regional (SRE/GO/DF/DF), conforme elencadas no quadro 2:

Quadro 2 – Respostas à diligência

<i>Resposta à diligência</i>	<i>Identificação do documento</i>	<i>Data do documento</i>	<i>Remissão</i>
Auditoria Interna (AUDINT)	Ofício 142866/2024/SETDEM/AUDINT/DNIT SEDE	25/7/2024	Peça 91
Diretoria de Infraestrutura Rodoviária (DIR)	Ofício 141769/2024/DIR/DNIT SEDE	24/7/2024	Peça 92
Coordenação-Geral de Construção Rodoviária (CGCONT/DIR)	Ofício 140590/2024/SAA-CGCONT/DIR/DNIT SEDE	24/7/2024	Peça 93



Superintendência Regional do DNIT no estado de Goiás e Distrito Federal (SRE/GO/DF/DF)	Ofício 142714/2024/DF/SRE - GO	25/7/2024	Peça 94
Diretoria de Planejamento e Pesquisa (DPP)	Ofício 142930/2024/ACE - DPP/DPP/DNIT SEDE	25/7/2024	Peça 95
Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Projetos (CGDESP)	Ofício 136925/2024/CGDESP/DPP/DNIT SEDE	25/7/2024	Peça 96

Fonte: produção própria, a partir do processo TC 014.523/2021-3

15. Em resumo, a CGCONT informa que o Contrato 955/2018 encontra-se extinto por decurso de prazo, desde o dia 1/4/2023. Menciona que o referido contrato não pôde ser rescindido, conforme relatado no Parecer 21/2024/CONSUL./GO/PFE-DNIT/PGF/AGU, mas não especifica os motivos elencados pela Procuradoria Federal Especializada para esse impedimento (peça 93, p. 2).

16. Acrescenta que, apesar de não haver rescisão contratual, os serviços remanescentes das obras de Adequação de Capacidade, Implantação de Melhorias e Eliminação de Pontos Críticos na Rodovia BR-020/GO, no Perímetro Urbano de Formosa (GO), estavam em via de contratação por meio de procedimento licitatório, mediante Edital 608/2023-00, que se encontrava em andamento na fase de análise de propostas (peça 93, p. 2).

17. No que tange à atualização de informações, a SRE/GO/DF declara que o Contrato 955/2018 está sem execução física desde agosto/2022 (peça 94, p. 2).

18. Em adição, a CGDESP apresenta um consolidado do projeto até a extinção do referido contrato (1/4/2023), por decurso de prazo, com aproximadamente 65% dos produtos previstos com termo de aceite emitidos, a seguir reproduzido no quadro 3 (peça 96, p. 1).

Quadro 3- Consolidação do Quadro Resumo – Contrato 955/2018

Descrição	Quantidades	%
Produtos Aprovados	15	65%
Produtos em análise	0	0%
Produtos não aprovados	7	30%
Produtos não entregues	1	4%
Totais	23	100%

Fonte: Ofício 136925/2024/CGDESP/DPP/DNIT SEDE, quadro 1, peça 96, p. 1, item 4

19. Destaca que, no contexto do contrato em questão, a empresa contratada realizou múltiplas entregas de versões e revisões dos projetos e, conseqüentemente, várias análises técnicas foram realizadas pela própria CGDESP. Relata que as disciplinas de terraplenagem e pavimentação se tornaram o caminho crítico do projeto, uma vez que não alcançaram a aprovação técnica necessária, mesmo após várias tentativas de revisão. Da mesma forma, os trabalhos relacionados à desapropriação, ao componente ambiental e aos estudos de estabilidade não atenderam aos requisitos para serem aceitos pelo DNIT.

20. Relata que, após o Contrato 955/2018 ter expirado, com término da vigência em 31/3/2023 com seu prazo de execução dos serviços finalizado em 31/12/2022, em 22/5/2023, foi

realizada reunião com a participação da DPP, por meio de suas coordenações-gerais (CGDESP, CGMAB e CGDR), da DIR, mediante suas coordenações-gerais e contratadas (CGCONT, supervisora e gerenciadora), bem como da SRE/GO/DF. O objetivo da reunião foi discutir como atender as ressalvas apontadas na Nota Técnica mencionada e definir demais providências necessárias para a finalização do Projeto Executivo em questão (peça 96, p. 7).

21. Declara que, em 5/6/2023, seguindo os alinhamentos discutidos na reunião mencionada, a CGCONT instruiu um processo para avançar na finalização dos projetos relacionados à obra em questão. A referida finalização foi realizada por meio do Contrato 690/2020, firmado com o Consórcio HPT-DYNATEST, que tem como objeto a Prestação de Serviços de Gerenciamento dos Empreendimentos de Construção, sob a jurisdição do DNIT, abrangendo toda a malha Rodoviária Federal da Região Centro-Oeste (peça 96, p. 7).

22. Por fim, informa que o projeto executivo foi concluído e aprovado pela DPP, por intermédio da Portaria 1276/2024 e a DIR deu andamento à contratação das obras remanescentes do Contrato 955/2018, por meio do Edital 608/2023-00, que ainda se encontrava em fase de análise das propostas (peça 96, p. 7).

23. Com relação ao andamento do Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR), que trata da inexecução contratual em razão dos atrasos na entrega dos projetos a cargo do Consórcio contratado, a SRE/GO/DF informa que, diante da celebração da 3ª apostila, formalizando a aplicação da multa, o Consórcio contratado, discordando, ingressou com uma ação judicial contra o DNIT. O objetivo dessa ação judicial visava à suspensão de exigibilidade de multa, conforme previsto no art. 26 da Instrução Normativa 6/2019 (peça 94, p. 2).

24. A Superintendência acrescenta que, por razões de cautela, a área jurídica do DNIT opinou pela “suspensão da execução da sanção administrativa (multa) até que seja proferida decisão em sede de recurso, conforme consta da Nota 54/2021/CONSUL/GO/PFE-DNIT/PGF/AGU (peça 94, p. 2 e peça 103).

25. Por fim a SRE/GO/DF noticia que, em consulta ao referido processo judicial, em 24 de março de 2024, foi proferida a sentença que julgou improcedente o pedido do Consórcio contratado, em sede de recurso. Tal decisão permitiu ao DNIT prosseguir com o PAAR e condenou o autor em custas e honorários advocatícios. Adicionalmente, informa que as partes foram intimadas a apresentar contrarrazões, estabelecendo-se, assim, novos prazos.

26. Relatada a situação atual do Contrato 955/2018, segue-se com as análises das oitivas.

I. Execução de obras sem que o projeto básico de engenharia esteja aprovado em sua integralidade (achado III.1)

I.1. Da legalidade da IS DG/DIREX/DNIT 2/2014, item II, consubstanciada na permissão de aprovação de projetos em subtrechos/etapas e para o início das obras sem que haja projeto básico aprovado para as obras contratuais sob o regime de contratação integrada, frente ao disposto no art. 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011, no art. 7º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993 e no item 9.2.1 do Acórdão 2472/2018-TCU-Plenário (item “a.I” da oitiva)

I.1.1. Manifestação da SRE/GO/DF/DF (peça 68, p. 4)

27. Na abordagem deste item, a Superintendência Regional do DNIT no estado de Goiás e Distrito Federal expressou sua falta de jurisdição para deliberar sobre a legalidade da IS DG/DIREX/DNIT 2/2014, instituída pela Diretoria Geral em conjunto com a Diretoria Executiva do DNIT.

28. Em razão dessa limitação, informa que a referida questão foi encaminhada à Diretoria Executiva para avaliação, evidenciado pelo Ofício 155902/2021/DF/SRE - GO.



29. A Regional argumenta que o referido normativo, vigente, estabelece as diretrizes para a análise e aceitação de Projetos de Engenharia oriundos de Contratações Integradas em empreendimentos do DNIT, no âmbito do RDC.

30. Nesse sentido, a Regional consigna que adotou as diretrizes estabelecidas no normativo em questão, considerando-o como documento hábil e válido para todos os efeitos e o utilizou como balizador para os atos administrativos pertinentes.

I.1.2. Manifestação da Diretoria Executiva (peça 85)

31. A Diretoria Executiva se manifestou por meio do Ofício 160661/2021/DIREX/DNIT SEDE.

32. Em suma, a DIREX/DNIT declara que a IS DG/DIREX/DNIT 2/2014 se enquadra nos preceitos legais da Lei do RDC, visto que permite que o projeto seja apresentado por trechos/etapas e que após aprovados os projetos executivos (na sua totalidade ou por trecho/etapa) poderá ser dada a ordem de início dos serviços, com fulcro na Lei 12.462/2011 e Lei 12.688/2012 e Decretos 7.581/2011 e 8.080/2013.

33. Transcreve trechos da referida instrução de serviços, que abarcaria tal permissão, bem como o art. 66, do Decreto 7.581/2011, em que é estabelecido que nos contratos de obras e serviços de engenharia, o projeto executivo de etapa posterior poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços de etapa anterior.

34. Arremata, asseverando que a IS DG/DIREX/DNIT 2/2014 foi editada em consonância com os preceitos legais.

I.1.3. Manifestação da DPP (peça 68, p. 27-28)

35. Inicialmente, a DPP destaca a realização de auditorias pelo TCU, desde a implementação da contratação integrada, apontando avanços e retrocessos nesse processo.

36. O referido retrocesso é apontado pela tese defendida pelo TCU de que “não é possível iniciar uma etapa de projeto executivo antes da completa finalização do projeto básico”.

37. Alega que a crítica central do TCU se focaria na interpretação da Lei do RDC e em opiniões particulares que sustentariam essa inviabilidade.

38. Sugere que a preocupação do TCU estaria afeta ao processo de gestão do contrato e não ao tema “projeto” como indicado na expressão “jogo de cronograma”.

39. Assente que, preteritamente, houve evidências de que empreendimentos haviam sido iniciados em segmentos que proporcionavam maiores vantagens econômica ao contratado.

40. Diante dessa ocorrência, complementa que o receio era de que o privado pudesse abandonar as obras após a execução do trecho com melhor retorno econômico. Admite que esse risco poderá existir e que deveria ser combatido, sugerindo como solução preventiva a utilização de anteprojetos de qualidade, em que já exista a definição clara dos balanceamentos econômicos de cada etapa do empreendimento.

41. Em suma, a DPP destaca a importância da gestão de contrato para evitar riscos, como o abandono de empreendimentos após a execução de trechos economicamente vantajosos.

42. Cita os seguintes exemplos para ilustrar a visão da setorial sobre o tema (peça 68, p. 27-28):

7. (...). Determinado empreendimento do tipo contratação integrada, rodoviário, com extensão de alguns quilômetros de implantação, ou duplicação, possui a necessidade de construir uma nova obra-de-arte especial (ponte) de grandes dimensões. O contratado, elaborou os estudos

preliminares (estudos geotécnico, geológico, tráfego, hidrológico, etc.). Posteriormente, definiu o projeto geométrico em nível executivo, considerando as premissas do termo de referência. A concepção da obra-de-arte especial também foi proposta e aceita pela Administração.

8. Nesse ponto, não há nenhuma dúvida a respeito da localização e da cota da obra-de arte-especial, haja vista que os estudos preliminares foram realizados e o geométrico definido. Tecnicamente, afirmo que não há nenhum impedimento para início das obras da ponte (Figura 3-1 do Relatório de Auditoria). Além disso, se há condições favoráveis para início das fundações da referida obra-de-arte especial, como, por exemplo, período em que o rio está com nível d'água baixo, esta etapa da obra poderá ser beneficiada em termos de cronograma. Ora, se podemos antecipar uma determinada etapa da obra que possibilitará uma eventual antecipação do término do empreendimento, qual a razão de aguardar o projeto básico completo? Não será essa, a redução de cronograma, um dos objetivos da contratação integrada, ao contrário do exposto no item 82 da instrução?

9. De forma inversa, qual a necessidade de definirmos o projeto básico, previamente, de uma obra-de-arte corrente, por exemplo, a 20 km de distância da referida obra-de-arte especial, antes de iniciar a cravação das estacas desta última? Novamente, não há cabimento técnico nesta proposição exposta pela área técnica do TCU.

10. Outro exemplo que usualmente poderemos enfrentar. Trata-se de um empreendimento de grande porte que irá ser realizado em 3 anos. A disponibilidade orçamentária foi definida como sendo 1/3 para cada exercício fiscal, representando a possibilidade de cumprimento de etapas completas a cada exercício. Ou seja, nesse caso, é possível segmentar o empreendimento em 3 etapas de execução. Seguindo a tese aqui combatida, o projeto básico deverá ser elaborado por completo para, só então, iniciar o detalhamento do projeto executivo da primeira etapa da obra, realizada no ano 1. Por outro lado, qual seria o impedimento de realizar o projeto básico e executivo da etapa que será implementada no primeiro ano, antes de definir os projetos básicos das etapas que serão executadas nos anos seguintes, considerando a eventual independência dessas últimas em relação à primeira?

43. Reconhece a priorização de algumas disciplinas em detrimento de outras, como forma de garantir que os projetos não tenham retrabalho.

44. Reitera que não haveria como defender, tecnicamente, a tese trazida pela área técnica do TCU, quanto à necessidade de ter um projeto básico completo antes de iniciar etapas do projeto executivo.

45. Por fim, enfatiza a experiência e autoridade do DNIT para definir procedimentos de análise de projetos para obras de infraestrutura de grande porte.

I.1.4. Manifestação da CGDESP (peça 68, p.22-23)

46. Primeiramente, a CGDESP rememora que o TCU argumenta que o legislador veda a parcialização na aprovação do projeto básico, e que a possibilidade facultada na IS DG/DIREX 2/2014, de divisão do lote contratual em trechos/etapas (inclusive na fase de projeto básico), advém de uma interpretação equivocada dos dispositivos legais por parte do DNIT.

47. A CGDESP alega que a suposição defendida pelo TCU de que a “etapa” mencionada no art. 66 do Decreto 7.581/2011 corresponderia a mesma “etapa” referida no § 1º do art. 7º da Lei 8.666/1993, seria passível de questionamento.

48. Nesse sentido, a setorial do DNIT sugere uma análise cuidadosa dos termos presentes nesses dois instrumentos legais. Para tanto, apresenta interpretação sobre a questão das “etapas” mencionadas no art. 66 do Decreto 7.581/2011 que diverge daquela apresentada pelo TCU.

49. Defende não ser possível que a “etapa” referida no art. 66 seja a mesma definida no art. 7º da Lei 8.666/1993, que distingue entre projeto básico, projeto executivo e execução das

obras, pois isso levaria a uma contradição no texto do próprio art. 66. Que este artigo estabeleceria que a execução de cada etapa deve ser precedida de um projeto executivo específico para essa etapa. Portanto, interpretar que haveria um projeto executivo para a etapa de projeto básico ou para a etapa de projeto executivo seria ilógico.

50. *Esclarece que a “execução” no contexto do art. 66 refere-se à execução das obras e que o empreendimento pode ser dividido em etapas ou subsegmentos. Cada uma dessas etapas, entendidas como frações do segmento contratual, deve ter um projeto executivo precedente. Além disso, é possível que enquanto uma etapa esteja em fase de obras, outra ainda esteja em desenvolvimento do projeto executivo. Dessa forma, conclui que não existe ilegalidade na IS/DG/DIREX 2/2014, que adota essa interpretação (peça 68, p. 23).*

51. *Adicionalmente, a setorial do DNIT defende que raciocínio semelhante poderia ser aplicado às disciplinas de projeto, conforme tem sido praticado pelo DNIT.*

52. *Explica que o projeto de engenharia é naturalmente subdividido em disciplinas (como geometria, terraplenagem, drenagem, pavimentação, sinalização, obras de arte especiais, etc.), e cada uma delas é aprovada individualmente por meio de Termos de Aceite, respeitando, obviamente, as interdependências entre elas. Conforme as disciplinas do projeto executivo são aprovadas, defende que as obras correspondentes poderiam ser iniciadas.*

53. *Argumenta ainda que, com a aprovação de disciplinas fundamentais como o projeto geométrico, de terraplenagem e de drenagem na fase executiva, já seria viável começar a execução das obras de um trecho específico. Questiona, ainda, a necessidade de esperar pela aprovação completa de todas as disciplinas para iniciar as obras, ponderando se a aprovação de projetos de obras complementares, como iluminação ou sinalização, deveria impedir a execução de serviços preliminares, como movimentação de terra.*

54. *A setorial do DNIT sugere que seria mais lógico permitir o avanço de certas etapas das obras enquanto os projetos básico e executivo de disciplinas subsequentes estão sendo elaborados, desde que não haja impedimentos para tais obras.*

55. *Acrescenta que essa visão diverge totalmente da interpretação do TCU sobre o art. 66 do Decreto 7.581, conforme mencionado no item 56 do Relatório de Auditoria.*

56. *Por fim, conclui que, independentemente das futuras determinações do acórdão que advirá do exame pós-oitiva e da aceitação ou não dos argumentos expostos na manifestação, a CGDESP considera relevante a realização desse exercício de raciocínio.*

57. *Comenta ainda que, apesar de a equipe de auditoria entender que “o legislador não deixou margem para interpretação diversa”, no art. 66 do Decreto 7.581/2011, a CGDESP defende que não identifica uma proibição explícita à segmentação ou aprovação em etapas do projeto básico de engenharia, fosse em etapas de frações do segmento total contratado, ou até mesmo disciplinas do próprio projeto básico, como tem sido feito na prática pelo DNIT.*

58. *Em seguida, admite que há vantagens de se esperar pela aprovação integral de todas as disciplinas do projeto básico antes de avançar para a elaboração de partes do projeto executivo ou iniciar a execução das obras, conforme exaustivamente defendido pelo TCU, nos itens 68 ao 80 do Relatório de Auditoria.*

59. *Não obstante, pondera que a setorial não pretende impor uma interpretação ou decisão em nome da Autarquia, mas sim promover uma reflexão sobre os procedimentos adotados em contratações integradas, visando evitar uma rigidez desnecessária nos processos e facilitar a gestão de riscos de maneira eficiente.*

60. *Em relação ao caso concreto da BR-020/GO, faz a seguinte alegação (peça 68, p. 23):*

3.13. A circunstância específica de alegado descumprimento, constatada na auditoria da BR-020/GO, foi que "o DNIT aprovou projetos de obras de arte especiais, antes da aceitação do projeto geométrico", o que constituiu uma "inversão" do fluxo de elaboração de projetos definido no Guia de Análise de Projetos (2018), "[agravada] ao se considerar que houve o início das obras dos quatro viadutos antes da aprovação do projeto geométrico, situação que representa risco potencial quanto ao refazimento de serviços em razão de possíveis ajustes no projeto geométrico com impacto nas obras de arte especiais" (itens 66 e 67 do Relatório SEI nº 9428469).

61. Quanto a esse registro da equipe de auditoria, a CGCDESP pondera que cabe alguns esclarecimentos.

62. Inicialmente, apresenta o excerto do Relatório de Análise de Projeto (RAP) e destaca que, com base nas análises técnicas da disciplina de geometria, ali registradas, seria relevante mencionar que as obras de arte especiais só foram iniciadas após a definição dos elementos do projeto geométrico que tinham influência direta sobre elas, como alinhamentos e largura da plataforma.

63. Acrescenta que a resolução desses aspectos de geometria não teria ocorrido de um só vez para todas as interseções, mas que as OAEs foram sendo liberadas à medida que se verificava que as revisões subsequentes do projeto geométrico "não impactariam as premissas dos projetos daquelas estruturas de maneira significativa", tendo o cuidado de ressaltar que eventuais modificações no projeto exigiriam atenção aos riscos de alterações durante a execução.

64. A CGCDESP admite que há interações entre as disciplinas de OAE e geometria, mas ressalva que elas se limitariam a elementos específicos do projeto geométrico (alinhamento e largura da plataforma), não se estendendo à totalidade do projeto em toda a extensão contratual.

65. Argui que os questionamentos e as pendências dos RAPs se referiam a outros aspectos do projeto, que não obstavam ao prosseguimento da elaboração dos projetos de OAE, os quais foram autorizados a prosseguir.

66. Argumenta que o Relatório de Auditoria levantou a possibilidade de o DNIT estar assumindo um "risco potencial quanto ao refazimento de serviços" ao permitir a antecipação das OAEs. Contudo, defende que as sucessivas análises do projeto geométrico revelavam que haveria uma margem limitada para alterações significativas na geometria nos locais das estruturas, reduzindo a probabilidade de falhas no projeto.

67. Por fim, declara que, ainda que esse risco potencial se concretizasse, o risco recairia inteiramente sobre a Contratada, e não sobre a Administração (peça 68, p. 24).

I.1.5. Manifestação do Consórcio Loctec/Paviange/Cava/Alta/SetorSul (peça 77, p. 2-5)

68. Quanto à legalidade da IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014, item II, o Consórcio declara que não é de sua competência se manifestar sobre essa questão e se limita a transcrever parte do Relatório de Auditoria, em que é apontada a falta de base legal para a aprovação de projetos por subtrechos/etapas.

69. O documento cita, ainda, comentário da equipe técnica do TCU de que "a SRE-GO/DF autorizou o início da execução dos viadutos das interseções 01, 06, 08 e 09, somente com a parte do projeto básico referente às obras de arte especiais aprovada".

70. Em discordância, ressalta que os projetos executivos das interseções foram aprovados antes do início das respectivas obras, conforme evidenciado pelos termos de aceite. Com tal raciocínio, conclui que não se pode afirmar que as obras foram iniciadas somente com a parte do projeto básico referente às obras de arte especiais aprovada.

71. Adiante, o Consórcio discorda da equipe técnica do TCU, quanto à data do início das obras da Interseção 06. Afirmar que essas obras se iniciaram em 27 de maio de 2020, conforme registrado em Diário de Obra, e não em julho de 2020, data de sua medição, segundo indicado no Relatório de Auditoria.

I.1.6. Análise

72. Antes de começar a análise, recapitula-se a questão originária desta oitiva, quando foi apontado que a aprovação parcial das disciplinas do projeto básico, sob o regime de contratação integrada e com base na IS DG/DIREX/DNIT 2/2014, item II, visando ao início antecipado das obras, não possui suporte legal nas Leis 12.462/2011 e 8.666/1993. Além disso, restou concluído que a aprovação integral do projeto básico previamente ao início das obras, no regime de contratação integrada, é etapa de controle indispensável e destinada a afastar ou mitigar eventuais falhas e imprecisões do anteprojeto, que possam ter grandes implicações nos custos e prazos de execução previsto para o empreendimento.

73. Em sua manifestação, a DPP afirma que considera um retrocesso a posição expressa por esta Corte de Contas em suas auditorias sobre contratação integrada, quando aponta que o projeto executivo não deve ser iniciado antes da completa finalização do projeto básico. Além disso, argumenta que as razões expostas no Relatório de Auditoria residem em interpretações das leis e em opiniões particulares.

74. Quanto ao primeiro argumento, é importante esclarecer que a discussão aqui abordada se refere à inviabilidade de início das obras sem que haja projeto básico integralmente aprovado para todo o empreendimento, conforme exhaustivamente abordado pela equipe de auditoria no Relatório de Auditoria. Em nenhum momento foi registrado que o projeto executivo não poderia começar antes da completa finalização do projeto básico, conforme argumentado pela DPP.

75. Inclusive, no Relatório de Auditoria é destacado que somente o projeto executivo pode ser elaborado concomitantemente com a execução das obras, desde que o projeto básico esteja totalmente concluído, conforme segue:

55. Nesse ponto, convém transcrever o art. 66 do Decreto 7.581, na parte que aqui se aplica:

Art. 66. Nos contratos de obras e serviços de engenharia, a execução de cada etapa será precedida de projeto executivo para a etapa e da conclusão e aprovação, pelo órgão ou entidade contratante, dos trabalhos relativos às etapas anteriores.

§ 1º O projeto executivo de etapa posterior poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços de etapa anterior, desde que autorizado pelo órgão ou entidade contratante.

56. No que diz respeito à interpretação correta do referido dispositivo, de pronto, é inquestionável que o legislador não deixou margem para interpretação diversa, dado que o texto é explícito quanto à sua aplicação que é direcionada exclusivamente ao projeto executivo, nada se falando de projeto básico, ou de projeto básico/executivo, ou projeto único ou projeto de engenharia.

57. A exceção aventada no parágrafo primeiro, quanto à possibilidade de concomitância entre a elaboração de projetos e execução de obras se endereça à etapa do projeto executivo, situação harmônica com aquela existente na lei de licitações, que prevê semelhante possibilidade no artigo 7º, § 1º, já comentada no item 50 deste relatório.

58. Nesse sentido, não é lícito transferir ao projeto básico a permissão legal que existe para elaborar os projetos executivos concomitantemente às obras pelo simples fato de ambos serem elaborados, por decisão do DNIT, em fase única. Nessa hipótese, o projeto básico somente poderia ser considerado concluído, para fins de autorização para o início das obras, ao final da aceitação completa do projeto básico/executivo, ou, pelo menos, com restrição válida, ao final da aceitação do projeto básico.

76. Além disso, não se pode acatar o argumento de que as razões expostas no referido relatório advêm de interpretações das leis e opiniões particulares, visto que o regramento defendido origina-se dos dispositivos das leis 8.666/1993, 12.462/2011 e 14.133/2021 e dos decretos 7.581/2011 e 7.983/2013.

77. Assim, considerar como retrocesso a adequada aplicação da legislação, conforme argumentado pela setorial do DNIT, não pode ser acatado.

78. Quanto à declaração da DIREX, endossada pela CGDESP, de que não haveria ilegalidade na IS DG/DIREX/DNIT 2/2014 ao permitir a apresentação de projeto básico por trechos/etapas ou por disciplinas, bem como o início das obras após a aprovação do projeto executivo de cada trecho/etapa ou disciplina, cabe esclarecimentos.

79. Inicialmente, é importante esclarecer que a ilegalidade apontada reside na utilização do normativo mencionado para autorizar o início das obras com um projeto básico aprovado por trechos, etapas ou disciplinas, sem respaldo nas Leis 12.462/2011(RDC) e 8.666/1993, vigentes à época.

80. Em verdade, verifica-se que o referido normativo não concede tal permissão, a interpretação dada a ele é que está equivocada, pois o início de obras é permitido após a aceitação dos projetos executivos, na sua totalidade ou por trechos/etapas, nada se falando sobre projetos básicos (vide excerto da normativa, peça 17, p. 2):

DA APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E ACEITAÇÃO DOS PROJETOS

O projeto poderá se apresentado com a divisão do lote em trecho/etapas, justificada pela antecipação do cronograma de execução da obra, desde que contenha as informações mínimas necessárias, de forma a não comprometer as análises da equipe técnica, nem a compatibilidade de soluções entre os trechos definidos.

(...)

Após conclusão das análises e aceitação das concepções de soluções dos Projetos Executivos (na sua totalidade ou por trecho/etapa), a DPP ou a Superintendência Regional emitirá o aceite e encaminhará projeto Executivo à DIR/Fiscalização para que sejam verificados os quantitativos e Notas de Serviço, no que couber, e posterior início dos serviços.

81. No que toca à legislação então vigente que regrou a execução do Contrato 955/2018, igualmente, não há permissão para que o projeto básico possa ser elaborado concomitantemente à execução de obras. O art. 7º, caput e § 1º da Lei 8.666/1993, define que o projeto executivo é o único projeto que pode ser elaborado concomitantemente à execução das obras. A aplicabilidade desse artigo às contratações integradas está prevista no art. 39 da Lei 12.462/2011 c/c. o art. 63 do Decreto 7.581/2011, que preveem a aplicação da Lei 8.666/93 ao RDC, à exceção das regras específicas contidas na Lei 12.462/2011 e no Decreto 7.581/2011.

Lei 8.666/1993

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração. (grifo nosso)

Lei 12.462/2011

Art. 39. Os contratos administrativos celebrados com base no RDC reger-se-ão pelas normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das regras específicas previstas nesta Lei.

Decreto 7.581/2011

Art. 63. Os contratos administrativos celebrados serão regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, com exceção das regras específicas previstas na Lei nº 12.462, de 2011, e neste Decreto.

82. Com base nos dispositivos citados, considera-se desnecessária avançar com a discussão acerca da equivalência do termo “etapas” dos dispositivos da Lei 8.666/1993 e do Decreto 7.581/2011, que adentraria no campo das interpretações, representando discussão infrutífera e dispensável.

83. Ademais, a nova lei de licitações e contratos, que revogou as leis supracitadas a partir de 30/12/2023, embora não apresente definição semelhante explícita, contém vários dispositivos que levam à conclusão de que não é permitida a elaboração do projeto básico, de forma concomitante às obras, a exemplo do art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021.

Lei 14.133/2021

Art. 6º

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do **empreendimento** e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

84. Do dispositivo transcrito é possível concluir que o projeto básico é o documento que assegura a viabilidade técnica e o tratamento do impacto ambiental do empreendimento, bem como a definição dos métodos e prazos de execução. Nesse contexto, pode-se concluir que a definição de projeto básico da Lei 14.133/2021 é totalmente compatível com a definição da Lei 8.666/1993.

85. Inclusive, a nova lei é explícita quanto à necessidade de garantia da viabilidade de todo o empreendimento, mediante a conclusão do projeto básico, e não apenas das partes das obras contratuais.

86. O argumento apresentado pela CGDESP, de que as obras de OAEs foram iniciadas depois da definição dos aspectos geométricos que tinham influência direta nessas estruturas, como alinhamento e largura, não pode ser acatado, visto que, enquanto o projeto geométrico não for oficialmente aprovado, em princípio, ele está sujeito a mudanças, inclusive nos parâmetros especificados pela setorial (alinhamento e largura).

87. Outra consequência advinda do início de obras com projeto básico parcialmente aprovado, conforme apontado no Relatório de Auditoria, é o “jogo de cronograma”.

88. Essa preocupação de fato se refere à gestão do contrato, considerando-se que o jogo de cronograma é uma das consequências possíveis, quando o DNIT, na gestão contratual, permite o início das obras em determinados trechos ou etapas, a pedido do contratado, sem que haja o projeto básico completo e aprovado, ou seja, sem que haja todos os elementos componentes do projeto básico, nos termos da legislação aplicável, indispensáveis para a adequada execução contratual.

89. Inclusive, essa consequência se concretizou no Contrato 955/2018, que foi extinto por decurso de prazo, sem a execução do restante das obras. O Consórcio optou pelo início das obras de interseções em dois níveis, que são os viadutos. Das dez interseções, quatro foram projetadas

em dois níveis. Essas quatro interseções foram executadas e medidas e, quando da extinção do referido contrato, recebidas, sendo que algumas delas com pendências de acabamento.

90. O valor contratual consumido pela execução das interseções, com pendências nas obras de acabamento, corresponde a R\$ 7.707.849,82, que somado com a execução de parte das respectivas contenções, totalizam R\$ 8.878.053,46, ambos a preços iniciais (PI), data-base: jul./2017 (peça 98, p. 7-8). Considerando o valor total do Contrato 955/2018 de R\$ 69.400.000,00 (PI), em termos percentuais, o valor medido de interseções e contenções, corresponde a cerca de 11% do valor contratual (R\$ 8.878.053,46 / R\$ 69.400.000,00) e, em termos de obras, nada se executou dos 12 km de duplicação, adaptação e restauração da rodovia, bem como das seis interseções restantes.

91. Nesse sentido, os projetos de engenharia finalizados pela gerenciadora, serviram de subsídio para a licitação do remanescente de obras, que se encontra na fase de análise da proposta vencedora.

92. O valor referencial das obras remanescente se aproxima dos 220 milhões de reais, enquanto o contrato extinto totalizava cerca de 96 milhões (Edital RDC 608/2023-00, peça 106, p. 5, item 2.4 e peça 50, p. 1).

93. No que diz respeito aos valores dos dois orçamentos de referência apresentados, era esperado um aumento devido ao intervalo de seis anos entre as datas-bases, de julho de 2017 a julho de 2023.

94. No entanto, uma comparação superficial entre os resumos dos orçamentos revela um aumento significativo nos itens relacionados à pavimentação e obras complementares. Esse fato sugere que possam existir outros fatores influenciando esse aumento, além da mera atualização dos preços dos serviços.

95. Porém, é importante ressaltar que o objetivo desta instrução não é investigar as razões específicas para o aumento significativo nos valores desses grupos de serviço, nem verificar se os preços de referência estão em consonância com os valores de mercado, pois tal análise ultrapassaria o escopo deste processo.

96. Por outro lado, é razoável considerar, de forma hipotética, que se o projeto básico tivesse sido completamente finalizado antes do início das obras, tanto o DNIT quanto o consórcio contratado poderiam ter identificado antecipadamente a inviabilidade técnica da execução das obras.

97. Nesse cenário inicial, ambas as partes poderiam ter adotado medidas alternativas, como a rescisão do contrato, o prosseguimento das obras com a convocação do licitante classificado em segundo lugar, ou até mesmo a realização de uma nova licitação.

98. A identificação e a correção precoce de problemas insolúveis, detectados durante a elaboração do projeto básico e antes do início das obras, beneficiaria ambas as partes. O contratado estaria livre para desistir de uma contratação que não oferece mais vantagens, enquanto a Administração poderia avançar para a conclusão das obras sem necessidade de licitações adicionais para os remanescentes, sem os custos ocorridos na instalação e mobilização do canteiro de obras, além de evitar o desperdício de recursos humanos na abertura de PAAR e, mais importante, possibilitando a entrega da obra à sociedade em um tempo menor do que os seis anos despendidos entre as duas licitações.

99. A viabilidade técnica, o caminho crítico e o impacto ambiental são elementos indispensáveis para auxiliar na gestão contratual, e só podem ser adequadamente avaliados a partir de um projeto básico completo. É essencial que os riscos e as vantagens decorrentes da

execução contratual sejam equitativamente distribuídos entre a contratada e a Administração, conforme acordado no contrato. O desequilíbrio nessa distribuição deve ser combatido, sendo o projeto básico a ferramenta mais eficaz para essa finalidade.

100. No campo das suposições, a DPP (item 42) tentou demonstrar a viabilidade de execução de uma obra fictícia com projetos aprovados por etapas. No entanto, considera-se que essa abordagem, embora possível, não considerou a perspectiva do contratado, cujo objetivo é o lucro. Este lucro representa importante elemento na condução do contrato e pode ser indevidamente antecipado, caso a Administração autorize a execução prioritária sugerida pelo contratado, visando à obtenção de vantagem econômica (peça 68, p. 27-28).

101. Por outro lado, considera-se procedente a sugestão da CGDESP de abrir espaço para questionamentos julgados válidos, a fim de consolidar entendimentos sem tornar os procedimentos de contratação integradas desnecessariamente rígidos (peça 68, p. 23).

102. Diante da recorrência de achados relacionados a projetos nas contratações integradas, apurados em trabalhos de fiscalização do TCU, esta Corte de Contas realizou uma Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar os procedimentos utilizados pelo DNIT para fundamentar a análise e aprovação de projetos básicos e executivos, dentre outras questões pertinentes, no âmbito de contratações integradas.

103. A auditoria operacional, mediante processo TC 005.597/2022-6, incluiu a análise de um conjunto de 45 contratos de obras e reuniu informações e opiniões obtidas de gestores do DNIT e das associações de empresas dos setores de projetos e de obras rodoviárias.

104. Durante a realização dos trabalhos, foram levantados os riscos relativos ao objeto e a identificação de cinco achados (TC 005.597/2022-6, peça 88, p. 2):

a) o primeiro achado apontou a incidência de atrasos generalizados na entrega e na aceitação dos projetos, seja em relação ao prazo previsto nos cronogramas, seja em relação ao prazo contratual total;

b) o segundo achado abordou a prática do DNIT de permitir o início da execução de obras sem que o projeto básico esteja completamente aprovado para todas as obras contratuais;

c) o terceiro achado analisou a ausência de cronogramas detalhados e de estabelecimento de metas para a fase de elaboração de projetos nas contratações integradas efetivadas pelo DNIT, o que prejudica o monitoramento e o controle da execução contratual com vistas à exigência do cumprimento das obrigações por parte do contratado no prazo contratual total;

d) o quarto achado apontou para a ausência de mecanismos eficientes para exigir desempenho adequado dos contratados durante a fase de elaboração de projetos em contratações integradas;

e) O quinto achado indicou a ausência de procedimentos eficientes de monitoramento e controle dos prazos de entrega, análise e aceitação dos projetos.

105. Enfim, o assunto abordado na referida auditoria abrange em profundidade alguns itens tratados nesta oitiva, como se pode ver nos itens seguintes.

106. O achado III.1 – Execução de obras sem que o projeto básico de engenharia esteja aprovado em sua integralidade, que abrange assunto de três itens desta oitiva (a.1, a.2 e a.3), foi objeto de exaustiva discussão no achado de número dois da Auditoria Operacional citada.

107. Já o achado III. 2 – Falta de estabelecimento de marcos/pontos de controle para a apresentação, análise, revisão, ajustes e para a aprovação do projeto básico compromete o prazo de entrega da obra, que abarca assunto de dois itens desta oitiva (a.4 e a.5), trata de assuntos

correlatos que foram discutidos individualmente nos achados de número um, três, quatro e cinco da Auditoria Operacional mencionada.

108. Pela própria natureza da auditoria operacional, todos os assuntos ali tratados foram exaustivamente discutidos, inclusive com a realização de oitiva do DNIT para manifestação sobre cada matéria. Além disso, visando à construção participativa de deliberações, em conformidade com a Resolução TCU 315/2020, foi facultada a manifestação do DNIT quanto às possíveis propostas de encaminhamento que foram devidamente analisados e se encontram consolidados na peça 88, do TC 005.597/2022-6.

109. Esses procedimentos de auditoria demonstram que esta Corte de Contas busca aprimorar a atuação da Administração Pública, sem pretender invadir as respectivas competências, respeitando a experiência e a exclusividade do DNIT, acerca dos procedimentos atinentes à análise de projeto de obras de infraestrutura de grande porte, em alinhamento ao declarado pela DPP em sua manifestação (item 45).

110. Especificamente em relação à necessidade de um projeto básico completo para iniciar as obras, além dos aspectos legais aqui já expostos, o relatório da auditoria operacional destacou uma série de casos de insucessos. Esses casos foram identificados após a análise empreendida em uma amostra de 45 contratos. A seguir, são destacados alguns dos exemplos mencionados (TC 005.597/2022-6, peça 88, p. 38-39):

a) **Construção e Pavimentação do Contorno de Jataí (GO) - BR-060/GO:** este contrato (GO 12 00988/2017) teve rescisão amigável após a realização de apenas 10% das obras de drenagem e 75% das obras de terraplenagem. A rescisão ocorreu devido à identificação, durante a elaboração do projeto básico de etapas posteriores, de custos de construção superiores aos inicialmente previstos, necessitando de alterações significativas, como substituição das fundações do viaduto de sapatas para estacas, substituição dos aparelhos de apoio e reforços estruturais das armaduras ativas, resultando em uma obra inacabada;

b) **Ponte sobre o Rio Paranaíba em Itumbiara/GO - BR-153/GO e BR-153/MG:** o contrato (GO 12 00575/2017) enfrentou desafios na fase de projeto, com a necessidade de elevar a cota da ponte em até 11,54 m para atender às normas de navegação, implicando custos de implantação muito superiores aos previstos. Após um atraso de dezessete meses na elaboração dos projetos e sem empenhos para a execução da obra, o contrato foi rescindido, tendo sido remunerado apenas pelo projeto básico completo. A iniciação das obras antes da conclusão do projeto básico teria resultado em perdas significativas;

c) **Reabilitação das Pontes sobre os Rios Igarassu e Desterro - BR-101/PE Norte:** o contrato (PE 04 00641/2019) foi rescindido amigavelmente antes da finalização e aprovação do projeto básico devido a vícios considerados insanáveis no anteprojeto, como a necessidade de remanejamento de adutora de água e reforço das fundações. As estimativas de custo para recuperação ou reconstrução das pontes superaram significativamente os valores do anteprojeto, levando à rescisão sem a execução das obras;

d) **Melhoramento e Pavimentação da Rodovia BR-156/AP (Primeiros 10 km):** iniciadas com um projeto básico e executivo incompleto, as obras apresentaram uma execução contratual de apenas 17,41% após mais de cinco anos, com patologias diversas no revestimento dos dez quilômetros pavimentados. Apesar da inexecução parcial importante, houve medição de 80% do valor previsto para mobilizações e canteiros, resultando em obras perdidas;

e) **Melhoramento e Pavimentação da Rodovia BR-156/AP (Lote 3):** para este contrato (AP 00-00164/2017), os projetos de terraplenagem e pavimentação do primeiro segmento, com nove quilômetros de extensão, foram aprovados após 1.500 dias, levando à inexecução total das obras. Apesar da ausência de execução de obra, 20% do canteiro de obra foi medido. O projeto

básico entregue foi utilizado para uma nova licitação (Edital RDC ELETRÔNICO 383/2023-00), indicando que a iniciação das obras teria resultado em inacabadas ou paralisadas.

111. Após a análise das respostas às oitivas realizadas e da manifestação das áreas competentes do DNIT sobre a possível proposta de encaminhamento, que trata a necessidade de projeto básico de engenharia completo previamente à autorização para o início das obras, a equipe de auditoria operacional concluiu pela manutenção da proposta de encaminhamento pelas seguintes conclusões (TC 005.597/2022-6, peça 88, p. 26-46):

a) há restrição no conjunto da legislação para se iniciar as obras de uma contratação integrada com projeto básico incompleto ou parcial (item “g”);

b) a viabilidade técnica e ambiental das obras a executar assim como o adequado planejamento e controle da execução das obras somente podem ser garantidos após a aprovação do projeto básico (item “b”);

c) somente é possível garantir o equilíbrio dos critérios de medição durante todas as etapas da execução das obras e desincentivar atrasos e inexecuções parciais se o projeto básico estiver completamente aprovado antes do início da fase de obras (item “c”);

d) o parcelamento do objeto é a solução legalmente prevista para os casos em que segmentos, etapas ou parcelas economicamente viáveis das obras sejam tecnicamente independentes e exijam prazos de elaboração de projetos muito diferentes, o que afasta os riscos associados ao início da fase de obras sem a definição de tudo o que será executado e favorece o aumento da concorrência (item “d”);

e) o início das obras sem projeto básico integral e completamente aprovado aumenta os riscos da contratação e favorece a ocorrência de atrasos e inexecuções parciais nas contratações integradas (item “e”);

f) não há evidências de que os eventuais benefícios gerados com entregas parciais sejam mais frequentes do que a materialização dos riscos associados ao início das obras com projetos básicos parciais ou incompletos, que causam severos impactos negativos (item “f”);

g) a futura adoção do regime de contratação semi-integrada não afastará os riscos relacionados à alteração de soluções do anteprojeto após o início das obras (item “h”);

h) a alteração da prática de se iniciar as obras com projetos básicos incompletos ou parciais não causaria a paralisação de contratos nos quais as obras já tenham se iniciado (item “i”).

112. Nesse contexto, foi proferido o Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, nos seguintes termos:

9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que, na execução indireta de obras de engenharia pelo regime de contratação integrada, o início da execução das obras sem a prévia aprovação pela autoridade competente do projeto básico completo apresentado pelo contratado infringe o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021;

9.2. recomendar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em relação às contratações integradas sob sua responsabilidade:

9.2.1. adote providências concretas, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, com vistas a mitigar as causas apontadas por esta fiscalização de atrasos no processo de entrega, análise e aprovação de projetos, tais como a insuficiência de metas contratuais claras e de prazos para análise de projetos, a baixa qualidade tanto dos projetos apresentados quanto dos anteprojetos e a inefetiva e ineficiente atuação sancionatória nos casos de empresas que

apresentam baixo desempenho, bem como as ineficiências internas que retardam as análises e as aprovações dos projetos relativamente a processos de trabalho inadequados e gestão de pessoas;

9.2.2. adote em seus editais, termos de referência ou anteprojetos cronogramas objetivos e factíveis que contemplem o caminho crítico para a fase de elaboração de projetos, definindo metas finais e intermediárias, além de prazos específicos para as entregas pelo contratado e para as análises a seu cargo, conforme preconizam os arts. 92, inciso VII, da Lei 14.133/2021 e 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011;

9.2.3. desenvolva e implemente procedimentos efetivos para avaliar e exigir desempenho adequado dos contratados durante a fase de elaboração de projetos, com vistas a prevenir e minimizar, de forma tempestiva, desempenhos insuficientes, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 e do art. 8º, inciso XIV, do Decreto 7.581/2011;

9.2.4. providencie que sua ferramenta gerencial de monitoramento e de controle do processo de elaboração e aprovação dos projetos inclua funcionalidades de retroalimentação e melhorias contínuas, assegurando a incorporação constante de aprendizados e boas práticas extraídos de projetos anteriores, com fundamento no art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021.

113. Enfim, concluindo esta análise, com o reforço das conclusões da auditoria operacional (TC 005.597/2022-6) e a prolação do referido acórdão, torna-se evidente que a fase de obras só deve ser iniciada após a completa e formal aprovação do projeto básico, que deve abranger todas as obras a serem efetivamente executadas para todo o empreendimento. Diante dessa conclusão, fica claro que permitir o início das obras com a aprovação parcial do projeto básico, com base no normativo IS DG/DIREX/DNIT 2/2014, viola os requisitos legais aplicáveis.

114. Todavia, considerando que o Consórcio contratado foi sancionado em razão do atraso decorrido na entrega dos projetos de engenharia, por meio de PAAR (itens 23-25, desta instrução). Além disso, que o Contrato 955/2018 foi extinto por decurso de prazo e as obras remanescentes já foram relicitadas. Por fim, considerando a realização da referida Auditoria Operacional, que tratou do tema de forma mais aprofundada, culminando, inclusive, no Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, item 9.1, dando ciência acerca da situação irregular, aqui discutida, julga-se desnecessário a propositura de providências na proposta de encaminhamento.

I.2. Da legalidade quanto à expedição da ordem de início de execução de obras de arte especiais e da drenagem das obras de adequação de capacidade da BR-020/GO, antes de o projeto básico estar aprovado em sua integralidade a (item “a.2”).

I.2.1 Manifestação da SRE/GO/DF (peça 68, p. 2-6)

115. De início, a Superintendência frisa que a ordem de início de execução de obras de artes especiais (viadutos) foi emitida somente após a aceitação da parcela relativa do projeto executivo.

116. Em seguida, declara que suas ações estiveram alinhadas com as diretrizes estabelecidas pela Instrução de Serviço/DG/DIREX/DNIT 2/2014, que permitiria o início dos serviços após a conclusão das análises e aceitação das concepções de soluções dos projetos executivos por trecho/etapa.

117. Depois, destaca que, ao permitir o início dos serviços após a conclusão das análises e a aceitação das concepções de soluções dos projetos executivos por trecho/etapa, com base na normativa mencionada, estaria alinhando a contratação com o Planejamento Estratégico do DNIT, conforme disposto pela IN 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017

(...)



Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

(...)

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver."

118. Ressalvando a sua falta de competência para se manifestar sobre a legalidade da referida normativa, a Superintendência expressa seu entendimento de que o Acórdão 2472/2018-TCU-Plenário (item 9.1), de relatoria do Ministro Augusto Sherman, autorizaria a emissão de ordem de serviço das obras antes da aprovação integral do projeto básico. Em adição, destaca que a determinação do TCU que suspendeu a execução dos serviços não abrangidos até a aprovação completa do projeto básico decorreria de uma incompatibilidade de soluções entre os trechos definidos naquele caso concreto.

119. A manifestação ainda faz referência aos Acórdãos 900/2018-TCU-Plenário e 1077/2017-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Augusto Sherman, emitidos antes do Acórdão 2472/2018-TCU-Plenário, em relação ao caso específico mencionado.

120. Reproduz excerto do Relatório do Acórdão 1077/2017-TCU-Plenário, a seguir transcrito. Em seguida, sugere que esta Corte de Contas reconheceria que "não [há] vedação explícita à elaboração do projeto executivo e início das obras antes da aprovação do projeto básico".

"II - OITIVAS - ALEGAÇÕES

Questão 'a': aprovação do 2º cronograma da obra e aprovação parcial do projeto executivo da obra no trecho entre as estacas 500 e 950, contrariando os termos do item 3.2.1 do 'Anexo I - Anteprojeto do Edital', que estipulou que o início da elaboração do Projeto Executivo e das obras somente poderiam ocorrer após a conclusão e aprovação da totalidade do Projeto Básico

(...)

III - OITIVAS - ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

A respeito da questão 'a'

(...)

39. Dessa forma, embora não haja vedação explícita à elaboração do projeto executivo e início das obras antes da aprovação do projeto básico, verifica-se que a Administração assumiu riscos desnecessários ao autorizar a elaboração e ao aprovar parcialmente o Projeto Executivo do segmento entre as estacas 500 e 950, mesmo que ele não tenha sido, ainda, medido e nem pago, e que estaria assumindo riscos econômicos e financeiros ainda maiores e muito mais significativos caso autorizasse o início das obras desse segmento antes da aprovação do Projeto Básico de toda a obra, razão pela qual considera-se que o início das obras somente deve ser autorizado após a aprovação do Projeto Básico de toda a obra, em especial no que se refere à estabilização dos aterros sobre solos moles." (Sublinhamos)

121. Por fim, a SRE/GO/DF sugere que no Acórdão 1077/2017-TCU-Plenário ficou evidente a posição tanto da Secex, quanto do Ministro Relator, admitindo a apresentação dos projetos básico e executivo separadamente por trecho, desde que houvesse compatibilidade entre as soluções propostas, condição que não foi atendida naquele caso em questão. Além disso, destaca que o Ministro Relator, ao mencionar a Instrução de Serviço CONJ./DG/DIREX/DNIT 2/2014, não apresentou objeções ao normativo.

I.2.2. Manifestação do Consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul à oitiva (peça 77, p. 5)

122. Quanto a esse item de oitiva, o Consórcio declara que não é de sua competência se manifestar.

123. Apenas pontua que teria seguido o referido normativo para a execução das obras, quanto ao início dos serviços após a conclusão das análises e aceitação das concepções de soluções dos projetos executivos (na sua totalidade ou por trecho/etapa).

124. Finaliza, esclarecendo que a ordem de serviço para início das obras foi emitida em 5/12/2018, autorizando a execução da totalidade do escopo do contrato.

I.2.3. Análise

125. Esse item da oitiva representa um desdobramento do assunto tratado no achado III.1, aplicado ao caso concreto do Contrato 955/2018, em que houve o início das obras dos viadutos das interseções sem a existência do projeto básico concluído e aprovado integralmente para toda a obra.

126. Em resumo da manifestação da SRE/GO/DF, é destacado que a ordem de início das obras de artes especiais (viadutos) somente foi emitida após a aceitação da parcela correspondente do projeto executivo. Que esse procedimento estaria em consonância com as diretrizes da IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014, que permite o início dos serviços após a conclusão das análises e aceitação das concepções de soluções dos projetos executivos por trecho/etapas, além de estar alinhado com o planejamento estratégico do DNIT, conforme disposto na Instrução Normativa 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Sugere que há acórdãos do TCU que se alinhariam com a autorização para a emissão de ordem de serviço das obras antes da aprovação integral do projeto básico, desde que houvesse compatibilidade entre as soluções propostas ou que haveria reconhecimento pelo TCU de que não há vedação explícita à elaboração do projeto executivo e início das obras antes da aprovação do projeto básico.

127. A declaração do Consórcio contratado de que a ordem de serviço para o início das obras foi emitida em 5/12/2018, cobrindo a totalidade do escopo contratual, é de fato procedente. A abrangência da referida ordem de serviço, com efeito, contempla tanto a elaboração dos projetos como o início da execução das obras, não fazendo distinção entre essas duas fases do contrato.

128. A falta de distinção mencionada explica, mas não justifica a prática de início de obras sem projeto básico completo para toda a obra. Inclusive, registra-se que o assunto foi amplamente abordado e discutido na já mencionada auditoria operacional, compondo um rol de determinações de caráter geral e mitigatório.

129. Especificamente sobre essa questão, o TCU firmou entendimento e cientificou o DNIT que: “o início da execução das obras sem a prévia aprovação pela autoridade competente do projeto básico completo apresentado pelo contratado infringe o disposto no art. 46, §§ 3º e 6º, c/c o art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021”.

130. Além disso, as manifestações e informações trazidas pelas partes não atacam de forma objetiva o foco deste item da oitiva, que remete à ilegalidade de início de obras sem projeto básico concluído e aprovado para todo o empreendimento, nas contratações integradas.

131. Em verdade, a Regional do DNIT leva a discussão para o plano jurídico, relativo às prerrogativas legais endereçadas ao projeto executivo, esquivando-se de comentar sobre o projeto básico.

132. No entanto, é imperioso esclarecer que existe permissão legal para o início das obras concomitante à elaboração do projeto executivo, desde que haja projeto básico concluído e aprovado para todos os trechos/etapas do empreendimento, conforme exaustivamente abordado no Relatório de Auditoria, no achado III.2 (peça 57, p. 9-17).

133. Veja-se que na própria IS/DG/DIREX/DNIT 2/2014 se faz as seguintes menções: (1) o projeto (sem identificação) pode ser elaborado por trechos/etapas e; (2) as obras podem iniciar em

determinada etapa, desde que haja projeto executivo aprovado para aquela etapa. Todavia, não há previsão explícita para o início das obras com projeto básico aprovado por trecho/etapas.

134. *Na primeira menção, a falta de identificação pode conduzir a interpretações diversas. Quanto à segunda menção, nada mais faz do que reproduzir a previsão legal aqui já citada (item 81).*

135. *No arcabouço jurídico, a vedação à prática de se iniciar as obras antes da aprovação do projeto básico completo está prevista no art. 7º da Lei 8.666/1993 c/c com os arts. 39 da Lei 12.462/2011 art. 63 do Decreto 7.581/2011, conforme exposto no relatório de auditoria originário desta oitiva (peça 58, p. 10-14, itens 43-67).*

136. *Reiterando, foi concluído no referido relatório de auditoria que o DNIT está se utilizando de regras específicas no edital de contratação integrada, especialmente neste caso concreto, permitindo a elaboração de um projeto único, denominado de projeto básico/executivo, tanto para definição de prazo de elaboração como para permitir o início de obras em determinados trechos ou etapas, sem que haja a aprovação integral do projeto básico, o que não é legalmente admitido, conforme disposto nos dispositivos mencionados da Lei 8.666/1993 (art. 7º) c/c a Lei 12.462/2011 (art. 39) e Decreto 7.581/2011 (art. 63).*

137. *Em outras palavras, com base na IS DG/DIREX/DNIT 2/2014 e na adoção da figura de projeto único (básico/executivo), o DNIT desenvolveu entendimento equivocado, permitindo o início das obras concomitantemente à elaboração e aprovação parcial desse projeto único, como se ele fosse projeto executivo, e dispensa a elaboração individualizada do projeto básico, bem como as regras que o regem, situação que afronta a legislação aqui reportada.*

138. *Nesse sentido, entende-se que não é lícito transferir ao projeto básico a permissão legal que existe para o projeto executivo, de ser elaborado concomitantemente à fase de execução das obras de outras etapas, pelo simples fato de ambos serem elaborados em fase única, por decisão do DNIT. Nessa hipótese, o projeto básico somente poderia ser considerado concluído, para fins de autorização para o início da fase de execução das obras, ao final da aceitação do projeto único (básico/executivo) para a totalidade das obras contratuais, ou seja, para todas as obras de todas as etapas.*

139. *Conforme já relatado no item precedente (item 89), o Contrato 955/2018 é exemplo de início das obras sem projeto básico integralmente aprovado, ou seja, somente com o projeto básico/executivo (único), relativo ao viaduto 06, aceito, mas com pendências.*

140. *Quanto aos acórdãos citados pelo DNIT, todos do mesmo processo (TC 031.632/2016-5), frisa-se que eles fazem parte da jurisprudência consolidada do TCU no sentido de que a execução das obras deve ser precedida por projeto básico concluído e aprovado na sua integralidade e para todo o empreendimento.*

141. *Os trechos apresentados pelo DNIT se referem ao caso concreto, dentro de uma situação excepcional, que não reflete o posicionamento desta Corte de Contas quanto à necessidade de que o início de obras deve ser precedido por projeto básico completo e aprovado. Inclusive, o reconhecimento de que o respectivo edital admitia a apresentação dos projetos básico e executivo separadamente por segmento, foi relatada com cautela, inclusive com o registro de alerta quanto a eventuais efeitos deletérios como a possibilidade de ocorrência de execução física e de execução financeira do contrato, com antecipação e concentração de pagamentos iniciais em parcelas mais lucrativas para o contratado, bem como a possibilidade de incompatibilidade de soluções projetadas. Enfim, a sequência dos Acórdãos do mesmo processo (Acórdão 1077/2017-TCU-Plenário, 900/2018-TCU-Plenário e 2472/2018-TCU-Plenário), em essência, seguem a linha de que não se deve iniciar as obras antes da aprovação da totalidade do projeto básico.*

142. A prova disso está no conteúdo do item 9.1, do derradeiro Acórdão 2472/2018-TCU-Plenário, cuja excepcionalidade registrada, demonstra que a autorização concedida ao DNIT não representa o entendimento consolidado do TCU, conforme segue:

9.1. autorizar, em caráter excepcional, a emissão de ordem de serviço das obras objeto do Contrato 081/2014-DER/ES (atualmente Termo de Sub-rogação 461/2017), limitada à execução dos caminhos de serviço, por meio da execução de aterros de conquista sobre os terrenos brejosos, devendo ser alertado ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e ao Consórcio Contractor/ Pelicano/ Sul Catarinense/ Enecon que, caso se venha a constatar a impossibilidade de aproveitamento desses serviços em decorrência de incompatibilidade com o novo projeto básico:

9.1.1. tais serviços não poderão ser faturados à conta do erário federal; e

9.1.2. a inobservância ao impedimento referido no item 9.1.1. supra ensejará a responsabilização de quem deu causa ao dano resultante;

143. Além dos acórdãos citados, em outros julgados recentes foi considerado ser necessária a aprovação integral do projeto básico antes do início das obras em contratos pactuados no regime de contratação integrada, como o Acórdão 2773/2018-TCU-Plenário, de 28/11/2018, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, prolatado em processo de auditoria nas obras da Rodovia BR-230/PB, em que foi determinado ao DNIT que se abstinhasse de aprovar projeto básico parcial e do Acórdão 1916/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, que manteve a determinação do item 9.2.2 do Acórdão 2773/2018-TCU-Plenário, de mesma relatoria, quanto à aprovação do projeto básico.

144. Enfim, considerando que este item se aplica ao caso concreto, aliado ao fato de que o Contrato 955/2018 foi extinto por decurso de prazo; considerando que a SRE/GO/DF/DF ao iniciar as obras antes da aprovação do projeto básico completo se amparou em normativo expedido pela Autarquia, ainda que com entendimento equivocado; considerando a já mencionada Auditoria Operacional (TC 005.597/2022-6), que tratou do tema de forma mais aprofundada, culminando, inclusive, no Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, item 9.1, dando ciência acerca da situação irregular, aqui discutida, julga-se desnecessário a propositura de providências na proposta de encaminhamento.

I.3. Da legalidade de se aceitar projeto único, denominado de projeto básico/executivo, em detrimento da elaboração, individualizada, do projeto básico e do projeto executivo, para as obras de contratação integrada do Contrato 955/2018 (item “a.3”).

I.3.1 Manifestação SRE/GO/DF/DF (peça 68, p. 7-8)

145. A Superintendência, em sua manifestação, limita-se a transcrever trechos da manifestação emitida pela CGDESP e da corroboração da DIR, que será relatada no subtópico I.3.2, adiante.

146. Por fim, conclui que o procedimento de a Autarquia aceitar o projeto básico/executivo e alinhar a contratação com Instrução de Serviço CONJ./DG/DIREX/DNIT nº 2, de 14/3/2014, visaria ganhar tempo, antecipando o cronograma de execução da obra, que estaria em observância à exigência legal de prévia aceitação da parcela correspondente do projeto executivo, prosseguindo uma conclusão antecipada, em benefício do interesse público.

I.3.2. Manifestação da CGDESP (peça 68. p. 21)

147. De início, a CGDESP faz um breve resumo sobre a questão abordada no Relatório de Auditoria, que originou a oitiva, relativa à ilegalidade na aceitação de um projeto único, denominado de projeto básico/executivo, em detrimento da elaboração separada do projeto básico e do projeto executivo, em desacordo com o art. 73, § 1º, do Decreto 7.581/2011.

148. *Em seguida, justifica que a apresentação de um “projeto básico/executivo único” seria para seguir a recomendação de só iniciar as obras após a aprovação do projeto executivo. Além disso, alega que com esse procedimento se buscaria acelerar o começo e a finalização da obra (peça 68, p. 21).*

149. *A CGDESP, concorda com a equipe de fiscalização (peça 58, item 81) quanto à impossibilidade de se assegurar que a aceitação de projeto único garantirá a conclusão antecipada das obras, principalmente devido à falta de dados de projetos ou empreendimentos reais que comprovem tal afirmação. Todavia, ressalva que, pela ausência de dados comprobatórios, também não se pode afirmar o contrário, ou seja, que a medida resultará necessariamente em atrasos no cronograma das obras. (peça 68, p. 22, item 3.3)*

150. *Nesse contexto, pondera que qualquer debate sobre o tema se basearia apenas em argumentos teóricos sobre as vantagens e desvantagens dessa abordagem, sem alcançar uma conclusão concreta e fundamentada em dados e fatos quantificáveis.*

151. *No caso em questão, a CGDESP declara que não tem conhecimento de qualquer execução de obras sem a prévia aprovação do projeto executivo para a parte específica da obra em questão. Por isso, não identifica ilegalidade no procedimento adotado.*

152. *Adiante, discorre sobre uma divergência de interpretação entre o TCU e DNIT sobre o termo “etapas”, conforme mencionado no art. 66 do Decreto 7.581/2011 e no art. 7º da Lei 8.666/1993. Segundo a setorial, a divergência consistiria em que o TCU sustenta que a tese de que as “etapas” mencionadas nos dois dispositivos legais referem-se ao mesmo conceito, enquanto o DNIT defende que o Decreto 7.581/2011 permite uma interpretação diferente, onde o empreendimento poderia ser dividido em etapas ou subsegmentos, com cada etapa precedida de um projeto executivo específico para ela (peça 68, p. 22-23).*

153. *Nessa linha, a CGDESP considera que não haveria ilegalidades na IS/DG/DIREX 02/2014, sugerindo que a referida normativa prevê a divisão do projeto em trechos ou etapas justificada pela antecipação do cronograma de execução da obra.*

154. *A setorial argumenta que essa abordagem também se aplica às disciplinas de projeto, permitindo a execução de obras de um determinado trecho com a aprovação de projetos executivos de disciplinas específicas, mesmo que outras disciplinas ainda estejam em desenvolvimento.*

155. *Pondera pertinente fazer esse exercício de raciocínio, independentemente de quais sejam as determinações do acórdão que virá a ser proferido após a oitiva, bem como do acolhimento, ou não, da manifestação do DNIT.*

156. *Por fim, defende que, com a aprovação do projeto executivo, o Consórcio teria seguido o procedimento adequado para aquele segmento da obra, não havendo impedimentos para a execução das obras correspondentes.*

I.3.3. Manifestação do Consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul à oitiva

157. *Quanto a esse ponto da oitiva, o Consórcio contratado apenas reitera que seguiu as diretrizes do Edital, apresentando os projetos básicos e executivos para a aceitação do DNIT, e que não lhe caberia se manifestar sobre a forma de aceitação do DNIT.*

I.3.4. Análise

158. *O argumento da CGDESP, endossado pela SRE/GO/DF de que a apresentação de um “projeto básico/executivo único” seria para seguir a recomendação de só iniciar as obras após a aprovação do projeto executivo não pode ser acatado.*

159. Em primeiro lugar, a Lei 8.666/1993, em seu art. 7º, estipula que as etapas sequenciais de uma obra pública são – projeto básico, projeto executivo e execução das obras, ou seja, há previsão de elaboração de dois projetos, de forma individualizada.

160. Em segundo lugar, o artigo 7º, parágrafo 1º, estabelece explicitamente que somente o projeto executivo pode ser desenvolvido simultaneamente à realização das obras. Dado que o projeto executivo detalha o projeto básico, essa disposição implica necessariamente na existência de um projeto básico aprovado integralmente, ou de um projeto básico/executivo único completo e formalmente aprovado para se autorizar o início das obras.

161. Quanto ao comentário de que a apresentação de um projeto único buscaria acelerar o início e a conclusão de uma obra é uma proposição que não encontra respaldo. É importante reiterar que o desfecho do Contrato 955/2018 ilustra claramente essa realidade, visto que após mais de 1578 dias, que comporta o prazo inicial (810 dias) e duas prorrogações (403 e 365 dias), o contrato foi finalizado por decurso de prazo sem que os projetos básico/executivo e as obras contratadas fossem concluídos.

162. Além disso, o DNIT concorda quanto à impossibilidade de se assegurar que a aceitação de projeto básico/executivo único garantirá a conclusão antecipada das obras. No entanto, a auditoria operacional realizada (TC 005.597/2022-6), ao analisar 45 contratos, fornece evidências de que essa abordagem de projeto único com aprovação parcial pode levar a atrasos no cronograma das obras. De forma complementar, informa-se que a instrução de análise de oitiva do DNIT quanto à proposta de encaminhamento daquele processo (peça 88, TC 005.597/2022-6) rebate argumentos parecidos com os ora apresentados pela Autarquia. Em sua análise, traz exemplos, não exaustivos, de dez casos concretos de contratos que tiveram atraso significativo, paralisados ou rescindidos cuja causa principal foi a aprovação parcial de projeto para o início das obras. Naqueles casos essa prática levou a consequências danosas, com prejuízos à população e à política pública, seja ela de integração regional ou de melhoria da competitividade nacional.

163. Superado esse argumento, entende-se que a prática adotada de se fazer e aprovar um projeto único para o início das obras perde o sentido. A prática de elaborar um projeto único para dar início às obras, embora pareça simplificar o processo, na verdade o torna mais lento e custoso. Ao unificar as etapas de projeto básico e executivo, perde-se a flexibilidade e a agilidade que a separação desses projetos proporciona.

164. O projeto básico, por ser mais genérico e menos detalhado, pode ser concluído em menor tempo e com custos mais baixos. Ele serve como um guia inicial, permitindo avaliar a viabilidade técnica e econômica do empreendimento de forma rápida e eficiente.

165. O projeto executivo, por sua vez, pode ser elaborado de forma concomitante à execução das obras, agilizando o processo construtivo. No entanto, devido ao seu alto nível de detalhamento e à necessidade de ensaios mais específicos, sua elaboração demanda mais tempo e recursos.

166. Ao separar as etapas de projeto, se verifica de forma a rápida e econômica a viabilidade executiva da obra por meio do projeto básico. O início das obras em cada trecho pode ocorrer de forma célere e mais segura após a aprovação do projeto executivo correspondente. Essa abordagem permite otimizar os recursos, reduzindo custos e agilizando a entrega da obra, uma vez que as etapas de projeto e execução podem ocorrer de forma mais independente e paralela.

167. A fase de execução das obras, sempre conterà ocorrências imprevisíveis, que podem contribuir com o atraso na finalização das obras. No entanto, a existência de projeto básico completo aprovado previamente ao início da fase de execução de obras poderá contribuir para a melhoria da gestão do contrato, na medida em que oferece um panorama global das dificuldades e condições levantadas.

168. Por fim, quanto à afirmação da CGDESP de que desconhece qualquer execução de obras sem a prévia aprovação do projeto executivo para a parte específica da obra em questão, inexistindo assim qualquer ilegalidade no procedimento adotado, novamente se ressalta que a questão central aqui discutida não se refere ao projeto executivo, mas ao projeto básico.

169. Portanto, embora a legislação estabeleça a elaboração de produtos de forma individualizada, projeto básico e projeto executivo, conforme dito, existe a possibilidade de o projeto básico ser elaborado e apresentado em conjunto com o projeto executivo, em uma fase única, designado de fase de Projeto Básico/Executivo. Todavia, nesse caso, é imperioso deixar claro que a execução das obras da primeira etapa, parcela ou meta somente seja iniciada após a conclusão e aprovação completa e integral desse projeto único que, obrigatoriamente, deve se referir à totalidade das obras contratuais, ou seja, a todas as obras de todas as etapas.

170. Considerando que as análises dos itens precedentes conduziram à mesma conclusão apresentada neste item, ou seja, na obrigatoriedade de que as obras somente se iniciem após a aprovação completa e formal do projeto básico, ou, neste caso, do projeto único, pelo DNIT, julga-se desnecessário propor outras providências a esta Cortes de Contas, em face da realização da referida Auditoria Operacional, que tratou do tema de forma mais aprofundada, culminando, inclusive, no Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, item 9.1, dando ciência acerca da situação irregular, aqui discutida.

II. Falta do estabelecimento de marcos/pontos de controle para apresentação, análise, revisão e para a aprovação do projeto básico compromete o prazo de entrega da obra (Achado III.2)

II.1. Da ausência de definição no Edital 55/2018, referente à contratação integrada das obras da BR-020/GO, mediante Contrato 955/2018, de marcos temporais específicos e pontos de controle para as etapas de elaboração do projeto básico/executivo, previsto no objeto desse contrato, contemplando a entrega, análise, revisão (ajustes/correções) e a finalização, com a respectiva aprovação (item “a.4”).

II.1.1 Da manifestação do SRE/GO/DF/DF (peça 68, p. 8-12)

171. Inicialmente, a Superintendência ressalta que o Edital 55/2018, especificamente no item 1.1.2 sobre o prazo de entrega do projeto de engenharia, estabelece um prazo definido de sessenta dias para a entrega do projeto básico/executivo após a emissão da ordem de início dos serviços. Adicionalmente, destaca que o edital, para fins de controle, determina um período de trinta dias para que o contratado efetue os ajustes, alterações ou correções necessárias, alinhando-se ao anteprojeto de engenharia, às Instruções de Serviços, às Exigências e Especificações do DNIT, e às Normas Técnicas da ABNT.

172. Argumenta, entretanto, que o Consórcio contratado não teria cumprido o estabelecido no instrumento convocatório, conforme consta da Decisão Administrativa de Segunda Instância proferida nos autos do Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade (PAAR).

173. Destaca trechos do PAAR, que sustentam a Decisão mencionada, observando que a situação ali descrita indicaria que não houve deficiências no controle do processo de elaboração, análise, revisões, ajustes, correções e finalização dos projetos, incluindo a aprovação (aceite). A CGDESP enfatiza que, ao contrário, a situação relatada evidenciaria o descumprimento contratual por parte do Consórcio contratado, que estaria sendo devidamente sancionado em sede de PAAR, com base nas disposições estabelecidas no Edital 55/2018.

174. Contesta o apontamento registrado no item 101 do Relatório de Auditoria, de que o instrumento convocatório não preveria nenhum tipo de prorrogação de prazo, dado que a minuta

do contrato integrante do Edital 55/2018, contempla a Cláusula Segunda – Vigência, com a previsão de prorrogação dos prazos de execução e vigência do contrato.

175. Por fim, menciona que não cabe àquela Regional se manifestar sobre os prazos de responsabilidade do Contratante, relacionados às análises e às aprovações das áreas técnicas do DNIT, que segundo o TCU, deveriam ser definidos em normativos internos da Autarquia.

II.1.2. Manifestação da CGDESP

176. A setorial não se manifesta sobre esse ponto.

II.1.3. Manifestação do Consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul à oitiva (peça 77, p. 7-10)

177. Embora o Consórcio tenha apresentado manifestação conjunta para os itens “a.4” e “a.5”, em conteúdo o texto remete ao questionamento relacionado ao cronograma factível e ao atraso na entrega dos projetos básico e executivo, nada se comentando sobre a ausência de pontos de controle intermediários na entrega desses produtos.

II.1.4. Análise

178. Inicialmente, convém recapitular o apontamento de auditoria que originou a presente oitiva. No Relatório de Auditoria foi concluído que apesar de o Edital 55/2018 estabelecer prazos para a entrega dos projetos básico/executivo, em fase única, bem como para as correções necessárias após as revisões correspondentes, a cargo da contratada, não estabeleceu prazo limite para as demais fases envolvidas, especificamente aquelas destinadas à atuação do DNIT, como as análises técnicas até a derradeira aceitação desses projetos. Dessa forma, não há pontos de controle parciais e marcos que permitem o acompanhamento do desenvolvimento das etapas de elaboração dos projetos, seja no edital, no contrato ou em normativo interno da entidade.

179. A Superintendência Regional do DNIT respondeu à oitiva sobre a falta de marcos de controle, destacando que o Edital 55/2018 prevê prazos específicos para a entrega e as correções do projeto básico/executivo. Segundo a Regional, o edital estabelece 60 dias para a entrega do projeto e o período de 30 dias para ajustes necessários após as análises realizadas pela Autarquia. Destaca que a Administração sancionou adequadamente o Consórcio pelo descumprimento dos prazos, por meio de um PAAR, evidenciando que não houve deficiências no controle de elaboração, análise, correções, finalização e aprovação dos projetos de engenharia. Por fim, contesta o registro do Relatório de Auditoria de que o instrumento convocatório não prevê prorrogações, indicando para a cláusula de vigência que permite tais extensões.

180. Como se pode observar, não houve contribuição por parte da Superintendência quanto à existência ou à necessidade de pontos de controle de entregas parciais, bem como sobre a ausência de prazo limite para as demais fases envolvidas, até a aceitação final dos projetos básico e executivo, conforme abordado no questionamento na oitiva. Além disso, limitou-se a replicar as informações contempladas no Edital 55/2018.

181. Em verdade, nesse caso, a manifestação da Regional sugere que o DNIT procurou estabelecer prazos claros e mecanismos de controle no edital. No entanto, não trouxe elementos que demonstrassem a adequabilidade dos prazos ou a efetividade dos supostos mecanismos de controle, frente ao desfecho do Contrato 955/2018, extinto por decurso de prazo, sem a conclusão dos projetos e, conseqüentemente, das obras contratadas.

182. Nesse ponto, a Regional do DNIT ao recapitular os prazos previstos no referido edital traz à tona questões importantes, quanto à factibilidade dos prazos definidos em edital para a elaboração dos projetos de engenharia no contexto das contratações integrada do RDC.

183. Sem adentrar no mérito, é necessário comentar que a previsão de sessenta dias para a entrega de todos os estudos e projetos evidentemente se mostra impraticável. Tal situação se deve, principalmente à interdependência entre estudos e projetos e ao prazo de trinta dias estipulado no respectivo edital, concedido à contratada para realizar eventuais ajustes decorrentes de revisões realizadas pelo DNIT.

184. Importa recapitular que essa questão também foi objeto de exaustiva discussão na auditoria operacional (TC 005.597/2022-6), já citada no corpo desta instrução (itens 103-109).

185. Naquela auditoria operacional, foi ressaltada a importância da emissão de novos normativos que previssessem a necessidade de definição de cronogramas e metas com prazos para as entregas dos diversos estudos e projetos das várias disciplinas, inclusive com definição de metas intermediárias para possibilitar avaliar a evolução da elaboração dos produtos que envolvem maior prazo. Frisou-se, ainda, que essa medida visava permitir a identificação e a remediação precoce de eventuais problemas. Além disso, incrementou-se que deveriam ser previstos, também, os prazos para as análises e os prazos para os eventuais ajustes que devem ser compatíveis com a tipologia das obras e a realidade do caso concreto, bem como com a experiência do DNIT nestas atividades. Por fim, sugeriu-se que deve haver nos editais e termos de referência maior detalhamento, objetividade e clareza quanto ao que seria exigido para cada caso concreto, para evitar a possibilidade de discussão durante a execução contratual.

186. Após análise das respostas às oitivas, bem como das manifestações apresentadas pelo DNIT quanto à possível proposta de encaminhamento daquele relatório, em sequência processual, foi proferido o Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, já transcrito nesta instrução (item 112).

187. Quanto à contestação sobre o registro feito no relatório de auditoria da falta de previsão de prorrogações de prazo no referido edital, assiste razão à SRE/GO/DF. Entretanto, importa esclarecer que a crítica original do relatório de auditoria foi feita dentro do contexto do achado e apontava especificamente para a magnitude dos atrasos dos prazos para a entrega, análise, correção, conclusão e, finalmente, a aprovação dos projetos básico e executivo. No caso concreto, a prorrogação de prazo prevista no edital, ainda que possível, foi consumida praticamente somente para a etapa de elaboração de projetos. A entrega e a aprovação dos projetos, fazem parte do caminho crítico a ser seguido pelo cronograma físico-financeiro do contrato. Mesmo se não o fizessem, passaram a ser após o prolongado prazo para sua entrega e aprovação. Assim, o relatório de auditoria discorreu sobre a necessidade de se ter prazos de entrega de pontos de controle intermediários na etapa de elaboração de projetos, de forma a alertar o DNIT de forma mais célere sobre a necessidade de medidas mitigadoras visando o não comprometimento de todo o cronograma da obra, como aconteceu no caso do Contrato 955/2018.

188. Enfim, considerando que o Contrato 955/2018 foi extinto, por decurso de prazo; considerando que a questão relativa à inexistência de pontos de controle e marcos intermediários no processo de elaboração dos projetos básico e executivo não irá se resolver nesse caso concreto; considerando que o Consórcio foi sancionado em razão do atraso decorrido na entrega dos projetos básico/executivo, mediante PAAR; considerando a realização da Auditoria Operacional (TC 005.597/2022-6), que tratou de forma mais aprofundada sobre a questão, culminando no Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, item 9.2.1, recomendando ao DNIT a adoção de providências concretas com vistas a mitigar as causas de atrasos no processo de entrega, análise e aprovação de projetos. Assim, julga-se desnecessário a propositura de providências na proposta de encaminhamento.

II.2. Da expedição do Edital 55/2018 sem o cronograma factível com o caminho crítico da execução do empreendimento, no âmbito do Contrato 955/2018, que contemple, inclusive, prazos para as análises, as revisões e as aprovações dos estudos e projetos (item “a.5”).

II.2.1 Manifestação do SRE/GO/DF (peça 68, p.12-13)

189. De início, a SRE/GO/DF declara que não há normativos internos que definam prazos de responsabilidade do Contratante, relacionados às análises e às aprovações de projetos de engenharia pelas áreas técnicas do DNIT.

190. Todavia, adiante, evoca a Instrução de Serviço CONJ./DG/DIREX/DNIT 2/2014, que contempla a seguinte orientação sobre o assunto:

I-DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

(...)

Em complementação ao Termo de Referência da contratação do RDCi, a programação, o detalhamento do cronograma e a forma de apresentação dos projetos poderão ser definidos e oficializados em ata de reunião da qual participarão: a contratada, o setor do DNIT responsável pela análise/aceitação do projeto, a Superintendência Regional (fiscal da obra) e o setor do DNIT responsável pela gestão do contrato de obra.

191. Nesse sentido, a SRE/GO/DF informa que foi realizada reunião, em 29/1/2019, em que o Consórcio contratado propôs a entrega parcelada do projeto de engenharia, por disciplina. Complementa que nesta reunião também foi requisitado ao Consórcio contratado a apresentação de um cronograma detalhado, demonstrando as etapas de desenvolvimento dos projetos básico e executivo, compatibilizando-se os prazos para cada disciplina com os prazos para a análises do DNIT, dado que este documento constituiria em elemento de referência para medição e pagamento. Informa que a referida reunião foi documentada no Ofício 5060/2019/DF/DECONT – COENGE – GO/COENGE – GO/DF/COENGE - CAF - GO/DF/SRE - GO-DNIT (peça 68, p. 13).

192. Nesse contexto, a Superintendência alega que o Consórcio contratado, ainda que com atraso e após ser notificado pelo DNIT, teria apresentado proposta de cronograma que foi aceita. Todavia, acrescenta que o Consórcio contratado não teria cumprido o cronograma acordado, mesmo com os ajustes por ele propostos.

193. Aduz que o retardamento imotivado na elaboração do projeto pelo Consórcio contratado não pode ser atribuído à Administração como falha no acompanhamento e controle do processo de elaboração dos projetos sob o regime de contratação integrada.

194. Acrescenta ainda que:

Prova disso, temos que, nos autos do PAAR nº 50612.000162/2020-70, com base no cronograma físico-financeiro pactuado, foi possível apurar o valor da multa, de forma objetiva, sobre o valor correspondente à parte inadimplida do projeto, conforme se verifica na planilha juntada no evento SEI nº 6846161.

Todavia, cabe salientar que, diante do desmedido atraso, o qual não se justifica, o valor da multa apurado alcançou o montante de R\$ 2.307.547,26 (dois milhões, trezentos e sete mil, quinhentos e quarenta e sete reais e vinte e seis centavos), superando o valor contratado para o projeto de engenharia (básico/executivo), que, a preços iniciais (PI), corresponde à R\$ 1.196.456,00 (um milhão, cento e noventa e seis mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais). Diante disso, com fundamento nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, corroborados pela orientação constante no Parecer nº 00062/2020/CONSUL./GO/PFEDNIT/PGF/AGU, aplicou-se a regra do artigo 412 do Código Civil e limitou o valor da multa em R\$ 1.196.456,00 (um milhão, cento e noventa e seis mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais).

195. Por fim, conclui que os procedimentos adotados na condução do referido contrato encontram-se amparados pelo regramento específico da Autarquia, no caso da Instrução de Serviço CONJ./DG/DIREX/DNIT 2/2014, em observância à IN 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual determina que a contratação esteja alinhada com o planejamento estratégico do órgão ou entidade.



II.2.2. Manifestação da CGDESP

196. A setorial não se manifesta sobre esse ponto.

II.2.3. Manifestação do Consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul à oitiva

197. O Consórcio contratado alega que apresentou o seu cronograma físico-financeiro na proposta que veio a ser contratada posteriormente, seguindo o solicitado no Edital 55/2018, conforme modelo do anexo III.

198. Em seguida, faz referência ao relatório de auditoria (peça 58), em que é relatado o ritmo moroso na análise dos projetos pelo DNIT. Esse aspecto é destacado pelo Consórcio contratado para comentar que as aprovações dos projetos foram adversamente afetadas por eventos alheios à esfera de sua responsabilidade, apesar de seus esforços e atividades desde a emissão da ordem de início de serviços.

199. Exemplifica, como eventos alheios, a ocorrência de divergências e incompatibilidades inesperadas de informações contidas no Anteprojeto do Edital, além do crescimento demasiado da expansão urbana do município de Formosa/GO e do lapso temporal do Anteprojeto com o projeto executivo a seu encargo.

200. Destaca que não foram adotadas soluções que tivessem fugido das alternativas recomendadas no Anteprojeto. Pondera que a escolha da solução indicada teria se pautado naquela que mais se adequasse à situação fática em campo no momento da elaboração dos projetos executivos e execução da obra.

201. Acrescenta que, no âmbito do regime de contratação integrada, é reconhecida a possibilidade de se transferir a responsabilidade pela elaboração dos projetos básico e executivo da Administração para o particular. Nesse contexto, o DNIT seria incumbido de fornecer o anteprojeto de engenharia, que deve incluir os documentos técnicos necessários para caracterizar a obra ou serviço em questão. Dentre esses documentos técnicos disponibilizados na licitação, estão os elementos constantes do Anteprojeto considerados pelo DNIT como suficientes para caracterização do objeto contratual, nos termos do art. 74, § 1º, do Decreto 7.581/2011, quais sejam: I - concepção da obra ou serviço de engenharia; II - projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção adotada; III - levantamento topográfico e cadastral; IV - pareceres de sondagem; e V - memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação.

202. Adiciona que, com base nas informações disponibilizadas no referido edital e no Anteprojeto, o Consórcio contratado teria elaborado a sua proposta, que incluiria a previsão de metodologias de execução dos serviços, o dimensionamento dos recursos necessários, técnicas e outros elementos cruciais para cada uma das etapas do projeto a serem executadas.

203. Contudo, ressalva que, em reuniões realizadas junto à Autarquia, teria exposto por diversas vezes ao longo do andamento do contrato, que as informações e previsões contidas no Anteprojeto definitivamente não condiziam com a realidade do empreendimento, forçando a realização de diversos estudos e análises adicionais e imprevistas, sendo constatadas algumas falhas em relação ao anteprojeto, em especial a concepção geométrica, os dados topográficos e de geotecnia, além de ocupações irregulares da faixa de domínio.

204. Por fim, explica que, como as premissas do Anteprojeto não se confirmaram, o planejamento previsto pelo Consórcio, consequentemente, não se concretizou, em razão da falta de uma versão completa e atualizada deste documento.

II.2.4. Análise

205. O relatório de auditoria identificou que a deficiência identificada nos procedimentos do DNIT para monitorar e controlar a elaboração de projetos sob o regime de contratação integrada está acarretando alterações no cronograma físico-financeiro das obras sem que haja a verificação de sua factibilidade em relação ao caminho crítico do empreendimento, afetando o ritmo de execução das obras.

206. A citação quanto ao disposto na Instrução de Serviço CONJ./DG/DIREX/DNIT 2/2014, que permite a definição de programação e detalhamento do cronograma em reuniões com a participação de várias partes interessadas, embora válida, tem se mostrado insuficiente frente ao desafio da execução das obras rodoviárias no regime de contratação integrada. Um dos motivos para a ineficiência das reuniões pode ser exemplificado pela dificuldade de consenso sobre as soluções técnicas a serem adotadas nos projetos, em razão do conflito de interesses do DNIT e da contratada, cujo resultado danoso é o atraso na aprovação dos projetos e, consequentemente, o descumprimento dos prazos repactuados nos cronogramas ajustados.

207. Sem entrar no mérito da adequação dos procedimentos utilizados pelo DNIT em suas contratações integradas, é evidente que a forma como os contratos estão sendo administrados não tem sido eficiente. Tal ineficiência se manifesta em sucessivas prorrogações dos prazos para a entrega dos projetos básico e executivo, no descumprimento dos cronogramas acordados e, consequentemente, na falta de conclusão do objeto contratado.

208. No caso da BR-020/GO, embora o prazo original de sessenta dias para a entrega fosse exíguo, tal condição não serve para justificar nem os atrasos ocorridos, nem a falta de conclusão dos projetos básico/executivo relativos ao Contrato 955/2018, principalmente ao se considerar as sucessivas prorrogações, primeiramente de 403 dias e, em seguida, de mais 365 dias.

209. Os procedimentos adotados pelo DNIT na condução do contrato, como permitir entregas parciais dos projetos básico e executivo por disciplinas e aceitar, sucessivamente, cronogramas ajustados, embora respaldados pela Instrução de Serviço CONJ./DG/DIREX/DNIT 2/2014 e com a pretensão de alinhar e agilizar a execução das obras, por si sós, não foram suficientes para impedir que o consórcio contratado continuasse descumprindo os ajustes acordados, não conseguindo a aprovação dos projetos e, consequentemente, não finalizando a execução das obras. Essa situação sugere que a origem do problema pode estar relacionada a falta de planejamento das obras, que contemple fatores impactantes, a exemplo de: prazos a serem cumpridos pela própria autarquia, cronograma físico-financeiro factível que considere o caminho crítico, anteprojeto de qualidade e atualizados, previsão de marcos de controle para a etapa de elaboração dos projetos de engenharia (básico e executivo) e, principalmente, autorização para o início das obras somente após a aprovação do projeto básico completo para todo o escopo da obra.

210. A inexecução contratual, causada pelo atraso na elaboração dos projetos básico e executivo, demonstra a gravidade das consequências, mesmo após a abertura de processo de apuração de responsabilidade e aplicação de multa ao Consórcio.

211. Quanto à manifestação do Consórcio contratado, verifica-se que em essência se limita à argumentos de defesa acerca dos obstáculos encontrados para a execução do Contrato 955/2018. Não há contribuição para o presente item de oitiva, quanto a melhorias na elaboração de cronograma físico-financeiro, considerando a factibilidade e o caminho crítico na execução das obras.

212. Inclusive, o Consórcio se limita a falar genericamente sobre eventuais divergências e incompatibilidades com o anteprojeto, sem discriminá-las ou documentá-las, além de citar aleatoriamente a expansão urbana inesperada em Formosa/GO.

213. *No que tange à necessidade de realização de estudos adicionais e imprevistos, observa-se que o Consórcio contratado, ao fazer tal alegação, desconsidera o fato de que, pela natureza das contratações integradas e conforme os termos do respectivo edital, existe previsão dessa possibilidade. Ou seja, há previsão para o licitante vencedor, caso julgue necessário e para fins de atualização, realizar estudos preliminares que auxiliem na elaboração dos projetos de engenharia, com ênfase no estudo de tráfego. Assim, esse argumento não se sustenta como justificativa para os atrasos observados na entrega dos projetos básico/executivo.*

214. *No que concerne às ocupações das áreas lindeiras às obras da BR-020/GO, embora se entenda que o DNIT deveria ter atualizado o Anteprojeto e o EVTEA, a licitante vencedora teve oportunidade de tomar conhecimento do avanço das supostas ocupações, conforme previsto no referido edital, por meio da realização de visita ao local do empreendimento.*

215. *Destaca-se que o Consórcio contratado perdeu a oportunidade de agir, efetivamente, quanto à desatualização do anteprojeto, deixando de questionar ou até impugnar o edital, previamente à licitação, sob justificativa dos itens agora destacados pelo Consórcio contratado, como o alegado crescimento demasiado da expansão urbana, o volume de tráfego defasado, a insuficiência de sondagens, as ocupações das áreas das obras ou faixas de domínio, eventuais interferências, instalação de escolas, quartéis. Afinal, consta do edital que as interessadas devem realizar visita ao local da obra para se inteirarem das condições do trecho.*

216. *É fato que o anteprojeto pode não expor todas as informações necessárias à execução das obras, efetivamente. No entanto, deve conter o suficiente para que as executoras avaliem a conveniência e os riscos para assumirem a execução das obras.*

217. *A desatualização do anteprojeto é falha do DNIT, mas não exime a responsabilidade de a contratada executar a obra e elaborar os projetos de engenharia com qualidade e prazos pactuados. Se for o caso, que a contratada pleiteie, administrativamente, eventos que considere fora dos riscos previstos e por ela assumidos na celebração do contrato.*

218. *Enfim, com a exposição dos fatos consumados fica evidente a necessidade de desenvolvimento de novos procedimentos por parte do DNIT, com emissão de normativos trazendo orientações na execução dos contratos de obras rodoviárias, especialmente em razão da entrada de vigência da nova lei de licitações (Lei 14.133/2021). Nessa instrução, transpareceu a inexistência de um planejamento das obras que contemplasse os principais fatores impactantes, inclusive os prazos a serem cumpridos pela própria autarquia. Não foram trazidos aos autos elementos que comprovassem que o planejamento da obra fosse factível, com a visualização do caminho crítico, de forma a conseguir alertar a Autarquia sobre o desvio da meta, permitindo a elaboração de ações mitigadoras, que evitassem o atraso insustentável e a paralisação das obras.*

219. *Nesse sentido, evoca-se novamente a ampla discussão realizada na auditoria operacional (TC 005.597/2022-6), que tratou de forma aprofundada a questão aqui discutida.*

220. *Na ocasião, a equipe técnica observou que o DNIT concordou com o que foi apresentado no Relatório Preliminar da auditoria operacional enviado para sua manifestação, no sentido de que há necessidade de uma maior e melhor definição de cronogramas e de definição de metas objetivas exigíveis para a fase de elaboração dos projetos nas contratações integradas.*

221. *Enfim, considerando que a questão relativa à necessidade de cronograma factível com o caminho crítico da execução do empreendimento, incluindo a definição de prazos para as análises, as revisões e as aprovações dos estudos e projetos não irá se resolver nesse caso concreto, pois perdeu o objeto pela extinção do Contrato 955/2018, por decurso de prazo; considerando que foi aberto e concluído o PAAR, com a sanção ao Consórcio pelo atraso decorrido no referido contrato; considerando a existência de processo de Auditoria Operacional*

(TC 005.597/2022-6), tratando de forma mais aprofundada sobre o tema, inclusive com a prolação do Acórdão 2507/2024-TCU-Plenário, item 9.2.2, recomendando ao DNIT que adote, em seus editais, termos de referência ou anteprojetos, cronogramas objetivos e factíveis que contemplem o caminho crítico para a fase de elaboração de projetos, definindo metas finais e intermediárias, além de prazos específicos para as entregas pelo contratado e para as análises a seu cargo. Assim, julga-se desnecessário a propositura de outras providências neste processo.

Anteprojeto desatualizado

III.1. Da realização de licitação, pela Lei 12.462/2011, na modalidade RDC integrada com a utilização de anteprojeto desatualizado quanto às informações de tráfego (número N), com comprometimento da caracterização da obra (item “a.6”).

III.1.1 Manifestação do SRE/GO/DF/DF (peça 68, p. 13-14)

222. Primeiramente, o Serviço de Construção Terrestre da Superintendência menciona que o Anteprojeto estipulava um horizonte de projeto para quinze anos, que corresponderia ao ano de 2030, diferentemente do indicado pelo Relatório de Auditoria que apontava o ano de 2035.

223. Depois, cita o normativo vigente à época, Instrução de Serviço 9/2016, que se aplica a procedimentos sobre anteprojetos e termos de referência, relativos à contratação integrada de empreendimentos do DNIT, do qual destaca o item 5.1.1, com o seguinte teor:

Os aspectos do tráfego deverão observar ainda os seguintes itens:

- definição da taxa de crescimento para projeção de tráfego futuro no horizonte de 10 anos para pavimento flexível e 20 anos para pavimento rígido, com apresentação de metodologia adotada;
- cálculo do número N ano a ano, segundo os fatores de veículos American Association of State Highway and Transportation officials - AASHTO e United States Army Corps of Engineers - USACE. (grifo nosso)

224. Adiante, a setorial admite que o horizonte de projeto seria até o ano de 2035. No entanto, faz a seguinte defesa:

Assim, observamos que o horizonte de projeto seria até o ano de 2035, mas, como o anteprojeto deveria seguir a instrução de serviço IS 09/2016, a projeção futura do tráfego seria até o ano de 2030. Em que pese o Anteprojeto ter feito alusão a 15 (quinze) anos de horizonte de projeção, o mesmo não infringiu o normativo que previa que o horizonte de projeto seria até o ano de 2030, cumpre demonstrar que não houve prejuízo à Administração ou mesmo ao processo licitatório.

225. Em continuidade, a manifestação destaca que o item 183 do Relatório de Auditoria do TCU aponta que o Anteprojeto apresentou o número N, projetado em 6,87E+07, para um horizonte de projeto de quinze anos, que estava desatualizado, pois que se referia ao ano de 2030. Acrescenta, ainda, que no item 184 do referido relatório, o número N foi extrapolado para o ano de 2035, indicando que o valor no número N passaria a ser de 9,88E+07, partindo da abertura ao tráfego no ano de 2021.

226. Faz referência a manual do DNIT (2006), destacando aspectos inerentes às pesquisas de tráfego e eventuais erros e imprecisões incorridas, nos seguintes termos:

Porém o “Manual de Estudo do DNIT de 2006”, relata que a expansão sempre incorrerá em algum erro, pois jamais refletirá com exatidão os valores reais do posto, que seriam obtidos se ele fosse observado pelo período completo. No entanto, a prática tem mostrado que este erro está dentro de limites aceitáveis na maioria de suas dimensões, e a decisão dos seus limites de aceitabilidade será sempre função da precisão da pesquisa e dos critérios estabelecidos.

227. Adiante, ressalva que a diferença apontada entre o número N calculado no Anteprojeto e aquele apresentado pelo TCU, não resultaria em um crescimento efetivo, a ponto de prejudicar ou mesmo viciar a licitação das obras de duplicação e adequação da BR-020/GO.

228. Nesse sentido, cita trecho do Termo de Referência, que faculta ao licitante vencedor a realização de estudos e levantamentos para a atualização dos parâmetros para melhor embasamento dos projetos a serem elaborados.

229. Argumenta que essa faculdade expressa no Termo de Referência demonstraria que o Anteprojeto de engenharia não teria caráter vinculativo de soluções, mas sim de referência para a obtenção do orçamento estimado pelo DNIT, visando a licitação pelo RDCi.

230. Por fim, conclui que o DNIT teria definido, em Matriz de Compartilhamento de Riscos, que qualquer acréscimo de espessuras das camadas, caso necessário para adequar ao número N mínimo de Projeto, decorrente de atualização e atendendo à vida útil estabelecida, estaria a cargo da contratada e da seguradora, eximindo, assim, qualquer possibilidade de dano ao Erário.

III.1.2. Manifestação da CGDESP

231. Não há manifestação da CGDESP, quanto a esse item.

III.1.3. Manifestação do Consórcio Loctec/Pavienge/Cava/Alta/SetorSul à oitiva

232. O Consórcio se manifesta no sentido de não ter competência para se manifestar sobre os motivos de a projetista, ao elaborar o Anteprojeto, ter considerado informações de tráfego desatualizadas.

III.1.4. Análise

233. Recapitulando, o ponto discutido na oitiva remete à desatualização do anteprojeto que subsidiou a licitação no regime de contratação integrada (Edital 55/2018), particularmente em relação às informações de tráfego, especificamente sobre o número N desatualizado. Registrou-se que tal condição não permite afirmar que o anteprojeto possibilita a devida caracterização da obra, nos termos estabelecidos no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011.

234. Em síntese, a Chefe do Serviço de Construção Terrestre do DNIT GO/DF reconheceu que o anteprojeto previa um horizonte de projeto para quinze anos, estendendo a projeção futura até o ano de 2035. Contudo, declara que o anteprojeto deveria seguir a então vigente Instrução de Serviço 9/2016 que estabelecia um horizonte de projeção de tráfego de dez anos para pavimentos flexíveis, levando a projeção futura para o ano de 2030. Apesar de o anteprojeto ter feito alusão a um período de quinze anos, a adoção de um horizonte de projeção até 2030 (dez anos) não contrariaria a normativa. Por fim, enfatiza que tal situação não resultou em prejuízos para a Administração ou para o andamento licitatório.

235. Cabe esclarecer que a situação apresentada foi apontada como irregular no Relatório de Auditoria, pelos seguintes motivos:

a) o Termo de Referência e o Relatório do Anteprojeto aceito em 2018, indicam o período de projeto de 15 anos (peça 22. P. 3 e peça 20, p.40-41);

b) o início do período de projeto deve ser computado a partir do ano de abertura da rodovia ao tráfego;

c) o Anteprojeto licitado defasado apresenta o valor projetado do número N para o ano de 2030, que corresponde ao ano de término da vida útil, considerando o horizonte de projeto de quinze anos, se o ano de abertura da rodovia ao tráfego fosse 2016 (inclusive), que devia ser a previsão à época de conclusão do projeto executivo, utilizado como Anteprojeto, aprovado em

2/2/2018 (peça 36, p. 1), que subsidiou a licitação realizada em 26/3/2018, sob Edital RDC 55/2018-12 (peça 29, p. 1);

d) o Relatório de Auditoria registrou que, o Anteprojeto não foi atualizado, pois deveria apresentar o valor do número N para o ano de 2035, que corresponde ao ano de término da vida útil, considerando o horizonte de projeto de quinze anos, contada a partir do ano de abertura da rodovia ao tráfego 2021(inclusive), visto que a licitação ocorreu em 2018.

236. Entretanto a manifestação da Chefe do Serviço de Construção Terrestre do DNIT GO/DF conduz a discussão para a conformidade do Anteprojeto, frente à normativa mencionada, no que se refere ao período de projeção definido para a execução dos projetos de pavimentação do Contrato 955/2018, se de dez anos ou quinze anos.

237. Apesar de esse não ter sido o foco da irregularidade, objeto da oitiva, considera-se que o edital de licitação deve ser observado como instrumento legal para definir as regras e condições específicas de uma licitação. Ademais, a previsão de quinze anos de projeção futura para a vida útil da rodovia não contraria, nem estabelece disposição que seja incompatível com a então vigente Instrução de Serviço 9/2016, visto que essa não proíbe a projeção de tráfego futuro maior do que dez anos.

238. Inclusive essa foi a conclusão da manifestação da gestora ao ponderar que apesar de “o Anteprojeto ter feito alusão a 15 (quinze) anos de horizonte de projeção, o mesmo não infringiu o normativo que previa que o horizonte de projeto seria até o ano 2030”.

239. É importante destacar que tal declaração demonstra a falha apontada relativa à falta de atualização do Anteprojeto, que não reside no período de projeção de tráfego definido, mas no fato de o Anteprojeto não ter sido atualizado, com a correção do ano de abertura da rodovia ao tráfego e, consequentemente, com o término da vida útil da rodovia para o ano de 2035.

240. Para conceituar a matéria relativa à elaboração de anteprojeto de engenharia e termo de referência no âmbito das contratações integradas, o DNIT expediu a Instrução de Serviço 9, de 23 de maio de 2016, revogada em 2019, mas vigente à época da Edital 55/2018. De acordo com essa normativa, o anteprojeto deve conter um conjunto de elementos técnicos mínimos necessários para a caracterização da obra e deve estabelecer parâmetros de aceitabilidade e desempenho desejáveis, bem como outros elementos que permitam a avaliação da estimativa do custo global de referência e o prazo de execução do empreendimento.

241. A definição dos parâmetros de aceitabilidade, especialmente os dados de entrada para o dimensionamento do pavimento, como o número N, é de suma importância para que o empreendimento atinja o objetivo estabelecido.

242. Por outro lado, conforme comentado no Relatório de Auditoria (peça 58, p. 30), o Termo de Referência, integrante do Edital 55/2018, no item 1.1.2.d, traz a seguinte previsão: “Caso o estudo de tráfego a ser elaborado pela Contratada apresente um N15 superior à referência do Anteprojeto de Engenharia, esse número servirá de base para o dimensionamento do pavimento.” (peça 22, p. 3).

243. Nesse caso concreto, o problema foi atenuado porque o Consórcio contratado realizou estudos de tráfego atualizados e calculou o número N de projeto, considerando um horizonte de projeto de quinze anos, resultando em um N15 superior àquele previsto no Anteprojeto para dez anos, mas um pouco inferior àquele valor relativo a quinze anos. Essa observação foi registrada pela equipe de auditoria, nos seguintes termos (peça 58, p. 30):

186. o consórcio contratado elaborou novos estudos de tráfego, com contagens volumétricas, classificatórias e de origem e destino e, consequentemente, a definição de número N atualizado,

desta vez no valor de $8,38E+07$, e, correspondente à projeção para o ano de 2035 (Estudos de Tráfego, evidência 33, p. 18-19).

187. Assim, considerando-se que os valores de projeção do número N , para o ano de 2035, aqui apontados, que são, $9,88E+07$ e $8,38E+07$, encontram-se na mesma faixa prevista na tabela 32, do Manual de Pavimentação – IPR 719 (evidência 34, p. 151), tal fato pode minimizar eventual impacto para efeitos de dimensionamento de pavimento.

244. Assim, restou concluído no Relatório de Auditoria que não ocorreu alteração significativa entre os valores do número N obtido no Anteprojeto e nos estudos de tráfego atualizados pelo Consórcio contratado para o horizonte de projeto de quinze anos, contados a partir de 2021 (ano previsto para abertura da rodovia ao tráfego), a fim de produzir impactos relevantes para efeitos de dimensionamento do pavimento da BR-020/GO, naquele cenário auditado em 2021.

245. Todavia, há que se considerar que a falta de atualização do parâmetro do Anteprojeto poderia ter outro desfecho, caso os valores do número N fossem discrepantes. Nesse caso, tal discrepância poderia demandar a alteração de faixa prevista na tabela 32 e, conseqüentemente, mudando a espessura mínima de revestimento betuminoso projetado, representando mudança significativa no dimensionamento da estrutura do pavimento, conforme se pode verificar pela referida tabela a seguir reproduzida.

Tabela 4- Ilustração da Tabela 32 do Manual de Pavimentação do DNIT

N	Espessura Mínima de Revestimento Betuminoso
$N \leq 10^6$	Tratamentos superficiais betuminosos
$10^6 < N \leq 5 \times 10^6$	Revestimentos betuminosos com 5,0 cm de espessura
$5 \times 10^6 < N \leq 10^7$	Concreto betuminoso com 7,5 cm de espessura
$10^7 < N \leq 5 \times 10^7$	Concreto betuminoso com 10,0 cm de espessura
$N > 5 \times 10^7$	Concreto betuminoso com 12,5 cm de espessura

Fonte: Manual de Pavimentação, Publicação IPR – 719 - 2006

246. No caso concreto, os valores de número N relativos ao anteprojeto e projeto básico/executivo ($9,88E+07$ e $8,38E+07$, respectivamente), se enquadraram na mesma faixa que correspondente a $N > 5 \times 10^7$, conforme tabela 32 do Manual de Pavimentação do DNIT, a seguir reproduzida. Caso essa alteração produzisse efeitos financeiros insuportáveis para o contratado, poderia até gerar o abandono da obra. Portanto, a melhor forma para reduzir a ocorrência de conflitos de soluções técnicas na execução de obras de engenharia, na contratação integrada, é a utilização de anteprojeto atualizados e com melhor qualidade.

247. Por fim, com base na análise dos documentos constantes dos autos, conclui-se que apesar de não ter ocorrido alteração significativa dos valores do número N , neste caso concreto, considera-se pertinente que o DNIT adote medidas internas com vistas à prevenção de riscos futuros relativos a impactos contratuais decorrentes de utilização de anteprojeto desatualizados.

248. Assim, propõe-se que seja dada ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a utilização de parâmetro desatualizado, como o número N , empregado no dimensionamento da estrutura do pavimento, para fins de anteprojeto nas contratações integradas, não possibilita a devida caracterização da obra, em desarmonia ao disposto no art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021.

III.2. Da ausência de visita técnica para subsidiar a elaboração do referido anteprojeto, com comprometimento da caracterização da obra (item “a.7”).

III.2.1 Manifestação do SRE/GO/DF/DF (peça 68, p. 14-15)

249. Quanto a essa questão, a Superintendência apresenta relato da Chefe do Serviço de Construção Terrestre da SR DNIT GO/DF em que é arguido que “O primeiro passo para a elaboração de um anteprojeto de Engenharia Rodoviária é o reconhecimento da região, com visualização de possíveis lugares de passagens, com levantamento visual de obstáculos topográficos, geológicos e hidrológicos com coleta de dados.”.

250. Em resumo, o relato discorre sobre alguns procedimentos que demandariam a visita ao local da obra para a coleta de informações para a elaboração do Anteprojeto, como a realização de ensaios de subleito realizados em setembro de 2017, para a definição do plano de sondagem, a identificação de áreas ocupadas, que consideraram imagens de satélites, de levantamentos topográficos e de visita técnica in loco, informações que constariam do Anexo Técnico do Anteprojeto, que foi indicado por meio de link: http://www1.dnit.gov.br/anexo/Projetos/Projetos_edital0055_18-12_2.pdf, (peça 68, p. 14).

251. Adicionalmente, o referido relato disserta sobre o estudo de traçado alegando que é a linha mestra para um bom projeto de engenharia rodoviária, bem como a diretriz para todas as outras disciplinas a serem desenvolvidas. Repisa que essa etapa seria crucial para o desenvolvimento e a melhor forma de garantir melhoria física e operacional ao segmento de travessia urbana, visando ao disciplinamento do tráfego por meio de geometria adequada, fluidez, segurança e conforto ao usuário, no tráfego local ou de passagem.

252. Face essa importância do traçado, o relato finaliza informando que foi realizada a devida atualização da base topográfica, em maio de 2017, com a utilização do equipamento Laser Scanner Móvel Pegasus One.

253. Por fim, a SRE/GO/DF/DF repete a faculdade expressa no Edital 55/2018, nos seguintes termos:

Ademais, cabe destacar que o Edital nº 0055/2018-12 traz expressamente que, "caso a Licitante julgue necessário a realização de novos estudos e/ou levantamentos ou atualização de alguns dados fornecidos no Anteprojeto, para melhor embasamento dos projetos, poderá fazê-lo, desde que de acordo com as Instruções de Serviço – IS, Exigências e Especificações do DNIT e as Normas Técnicas da ABNT."

Ainda, imperioso salientar que há uma matriz de risco disciplinando a contratação, a qual, ao definir as responsabilidades do Contratado, considera as interferências que se encontram na faixa de domínio da rodovia BR-020/GO, seja com Concessionárias ou áreas invadidas. (...)

254. Frente a essa declaração, a Superintendência Regional apresenta excertos da Matriz de Compartilhamento de Riscos, destacando pontos sobre desapropriação/relocação, interferências e Projeto, que estaria à cargo da contratada e da seguradora.

255. Por fim, salienta o que foi estatuído no instrumento convocatório: “A Contratada é integral e exclusivamente responsável por todos os riscos relacionados ao objeto do ajuste, inclusive, mas sem limitação, conforme estabelecido na MATRIZ DE RISCO;”. E, ainda, que “A contratada declara: Ter pleno conhecimento na natureza e extensão dos riscos por ela assumidos no contrato; e Ter levado tais riscos em consideração na formulação de sua proposta.”

III.2.2. Manifestação da CGDESP

256. Não há manifestação da setorial para essa questão.

III.2.3. Manifestação do Consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul à oitiva

257. Não há manifestação do Consórcio quanto a esse item.

III.2.4. Análise

258. No Relatório de Auditoria foi registrado que, segundo o Anexo à IS 9/2016, vigente à época do Edital 55/2018, para a elaboração do anteprojeto deveria ser realizada uma visita técnica, “preferencialmente, por uma equipe multidisciplinar”. O objetivo era verificar a adequação dos parâmetros técnicos do anteprojeto com a realidade observada e coletar informações técnicas adicionais de órgãos estaduais e municipais. Além disso, a normativa previa que um relatório detalhado da visita deve ser produzido, destacando as condições significativas do projeto e a importância da visita. Naquela fiscalização, o DNIT admitiu não ter identificado a realização de visita técnica, conforme Ofício 97214/2021/DF/SER-GO (peça 12, p. 3). A falta dessa visita técnica pode comprometer a caracterização da obra prevista no art. 9º, § 2º, I da Lei 12.462/2011 e no item 4.1 da IS 9/2016 (Ofício 97214/2021/DF/SER-GO, peça 12, p. 3).

259. A manifestação do DNIT, por meio da SRE/GO/DF, destaca a realização de diversas atividades, sugerindo que cumpririam os requisitos de uma visita técnica, para a elaboração do anteprojeto. Essas atividades incluem ensaios de subleito, com plano de sondagem definido em visita in loco, identificação de áreas ocupadas através de imagens de satélite, levantamentos topográficos e visita in loco, além da atualização da base topográfica para garantir um melhor traçado, realizados em 2017. A importância dada ao estudo de traçado e a possibilidade dada aos licitantes de realizar novos estudos ou atualizações, conforme previsto no Edital 55/2018, são apresentadas como medidas que garantiriam a adequação técnica do projeto.

260. A Lei 12.462/2011 e o Decreto 7.581/2011 estabelecem diretrizes para a realização de licitações no regime de contratação integrada, notadamente quanto aos elementos técnicos a serem incluídos nos anteprojetos de engenharia, enfatizando a necessidade da adequada caracterização do objeto da contratação.

261. As atividades citadas pela Superintendência fazem parte do rol de parâmetros técnicos destinados à caracterização do objeto a ser contratado no regime de RDC, além da visita técnica, propriamente dita e para a qual há um rito a ser seguido, conforme detalhado na então IS 9/2016, item 4.1.

262. A referida normativa estabelece que, na elaboração dos anteprojetos, devem ser considerados diversos estudos e parâmetros técnicos, que vão desde o tráfego e traçado até a identificação de áreas legalmente protegidas e condicionantes de eventual licença ambiental. A visita técnica, preferencialmente realizada por uma equipe multidisciplinar, tem como objetivo principal confrontar os parâmetros técnicos disponíveis com a realidade de campo, além de buscar informações técnicas adicionais.

263. No caso específico das obras da BR-020/GO, o DNIT, corroborando informação já registrada no Relatório de Auditoria, não confirmou a realização da visita técnica, apresentando somente a realização de outras atividades que, em sua visão, atenderiam aos quesitos da visita técnica (Ofício 97214/2021/DF/SER-GO, peça 12, p. 3 e peça 68, p. 14).

264. Embora essas atividades tenham sido realizadas, a ausência da visita técnica, nos moldes da então IS 9/2016 do DNIT, especialmente no caso da BR-020/GO, por se tratar de travessia urbana, pode representar uma lacuna no processo de elaboração do anteprojeto. A visita técnica é crucial para possibilitar que todos os aspectos importantes do empreendimento sejam considerados adequadamente. Ela permite que, em colaboração com as Superintendências Regionais, sejam propostas soluções para interseções, retornos e acessos que sejam não apenas tecnicamente viáveis, mas também alinhadas com as necessidades e condições reais do local do empreendimento.

265. Conforme já dito, a IS 9/2016 estava vigente à época da elaboração do anteprojeto e da celebração do Contrato 955/2018, tendo sido revogada somente em 2019, pela Instrução de Serviço 13, de 11 de junho de 2019. Todavia, a IS 13/2019 dispõe que todos os novos atos originados a partir de sua publicação deverão atender as premissas determinadas pela Portaria DNIT/DG 496/2014, de 25 de março de 2014, cujo conteúdo acerca da necessidade da visita técnica é idêntico àquele da IS 9/2016 (peça 104, p. 12-14).

266. A possibilidade, registrada no Edital 55/2018, de a licitante realizar novos estudos e/ou levantamentos para melhor embasamento dos projetos, desde que de acordo com as Instruções de Serviço do DNIT e as normas técnicas da ABNT pode representar flexibilidade no processo de contratação integrada, permitindo ajustes e atualizações conforme necessário. No entanto, essa flexibilidade não substitui a necessidade de cumprimento das diretrizes estabelecidas pela IS 9/2016, incluindo a realização da visita técnica.

267. Apesar de o avanço tecnológico permitir cada vez mais a obtenção de dados por via remota, não se pode afirmar que já exista tecnologia capaz de substituir a visita técnica quando da elaboração do anteprojeto de engenharia. De acordo com a IS 9/2016 e na Portaria DNIT/DG 496/2014, ambas do DNIT, a visita técnica é essencial para o reconhecimento do trecho. Além disso, durante essa visita, são realizadas conversas com moradores e representantes dos governos estaduais e municipais locais, coletando-se dados que não estão presentes em imagens de satélite ou em páginas da internet. Exemplos não exaustivos desses dados incluem a existência de planos de expansão da cidade, problemas relacionados aos terrenos próximos à faixa de domínio ou do futuro eixo da rodovia, a possível instalação de unidade fabril ou comercial que possam impulsionar o crescimento populacional da região.

268. Ademais, as imagens de satélite não permitem a visualização de elementos verticais ou subterrâneos, sendo necessário o uso de outros elementos de visão computacional e o acesso aos cadastros das várias fontes de interferência possíveis de impactarem a obra.

269. Em consulta ao sítio eletrônico do DNIT verifica-se que a Portaria DNIT/DG 496/2014 está em revisão (peça 105, p. 4). Nada impede, portanto que nessa revisão sejam atualizadas as formas de reconhecimento do trecho, incluindo as possibilidades de obtenção remota de informação. Dessa forma, a visita pode ser agilizada e, quem sabe um dia, se tornar desnecessária.

270. Nesse sentido, a partir da análise das informações apresentadas, conclui-se que a realização da visita técnica ainda é uma etapa indispensável no processo de elaboração de anteprojetos para contratações integradas, conforme estabelecido pela então IS 9/2016 do DNIT.

271. A não realização dessa etapa pode comprometer a qualidade e a adequação do anteprojeto às condições reais do empreendimento, além de potencialmente afetar a eficácia e a eficiência da execução das obras. É essencial que todas as etapas e requisitos estabelecidos nas normativas sejam rigorosamente seguidos para garantir a integridade e a qualidade dos projetos de engenharia rodoviária.

272. Nesse contexto, conclui-se que deve ser dada ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020, de que a não realização de visita técnica ao local das obras a fim de permitir a devida caracterização das obras fere o item 1 e subitem 1.2 da Portaria DNIT/DG 496/2014 e o art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021.

IV. Das respostas à diligência sobre a situação atual do Contrato 955/2018 (peças 91-96)

273. Conforme informações atualizadas em resposta à diligência realizada em 9/7/2024, mediante Ofício 31290/2024-TCU/Seproc (peça 87), o Contrato 955/2018 foi extinto por decurso de prazo, sem a conclusão total do objeto.

274. Todavia, segundo relatado nesta instrução (item 15), o contrato mencionado não pôde ser rescindido pelos motivos elencados pela Procuradoria Federal Especializada (PFE) no Parecer 21/2024/CONSUL./GO/PFE-DNIT/PGF/AGU (peça 93, p. 2).

275. Considerando que o DNIT não informou os motivos nem a solução jurídica adotada frente à inviabilidade de rescisão do Contrato 955/2018, nesta instrução, foi procedida consulta ao processo eletrônico pertinente (SEI 50612.000400/2018-22) e foram obtidas as seguintes documentações correlatas: Parecer 21/2024/CONSUL./GO/PFE-DNIT/PGF/AGU (peça 99), Despacho / SRE - GO/DF/COENGE - CAF - GO/DF/NAMCO - GO/DF (peça 100) e Despacho / SRE - GO/DF/COENGE - CAF - GO/DF (peça 101).

276. Em exame ao Parecer 21/2024/CONSUL./GO/PFE-DNIT/PGF/AGU, verifica-se que o motivo da inviabilidade de rescisão do Contrato 955/2018 é o fato de ele estar extinto, conforme transcrito a seguir (peça 99, p. 1-2):

4. A possibilidade de rescisão unilateral dos contratos administrativos está prevista no art. 79, inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993, o qual dispõe:

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser

I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;

[...].

5. O primeiro requisito a ser analisado na rescisão de contratos é sua vigência. Contratos extintos não podem ser prorrogados e nem rescindidos já que não mais existem. É o que dispõe a Orientação Normativa AGU nº 03/2009:

NA ANÁLISE DOS PROCESSOS RELATIVOS À PRORROGAÇÃO DE PRAZO, CUMPRE AOS ÓRGÃOS JURÍDICOS VERIFICAR SE NÃO HÁ EXTRAPOLAÇÃO DO ATUAL PRAZO DE VIGÊNCIA, BEM COMO EVENTUAL OCORRÊNCIA DE SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE NOS ADITIVOS PRECEDENTES, HIPÓTESES QUE CONFIGURAM A EXTINÇÃO DO AJUSTE, IMPEDINDO A SUA PRORROGAÇÃO.

6. No caso dos autos, o Contrato UT/12-00955/2018, dispõe em sua CLÁUSULA SEGUNDA - DA VIGÊNCIA (SEI 2218339), no seu subitem 2.1. "O prazo de vigência deste Termo de Contrato é 810 (oitocentos e dez) dias consecutivos, com início na data de 05/12/2018 e encerramento em 21/02/2021". Através do Quarto Termo Aditivo (SEI 6959360), a vigência do Contrato foi prorrogada por mais 403 dias consecutivos, passando a vigorar até o dia 31/03/2022. Por meio do 5º Termo Aditivo (SEI 10120021), a vigência do contrato foi prorrogada por mais 365 dias consecutivos, passando a vigorar até o dia 31/03/2023. Portanto, sua vigência transcorreu de 05.12.2018 a 31/03/2023, não tendo sofrido mais prorrogações. **Logo, encontra-se extinto desde o dia 01.04.2023.**

(...)

10. Diante do acima exposto, sob o prisma jurídico, ressaltados os aspectos técnicos e juízo de mérito da Administração, esta Procuradoria, smj, opina no **sentido da inviabilidade jurídica da rescisão unilateral do Contrato nº UT/12-00955/2018**, celebrado entre o DNIT e o **CONSÓRCIO LOCTEC/PAVIENGE/CAVA/ALTA/SETORSUL**, tendo-se em vista que o citado **Contrato se encontra extinto desde o dia 01/04/2023**, restando assim, à Administração prosseguir com os atos de encerramento da avença.

277. No Despacho do Núcleo de Apoio às Medições e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia (NAMCO-GO/DF), é relatado que não haveria procedimento normatizado no DNIT para encerramento de contratos extintos por decurso de prazo e sem o objeto concluído (peça 100, p. 1). Todavia, é informado que para esses casos o DNIT tem se valido das orientações do Ofício-

Circular 1074/2019/DIR/DNIT SEDE (peça 102) para formalizar adequadamente o encerramento de contratos na situação citada.

278. Além disso, verificou-se no Despacho da Coordenação de Engenharia (peça 101), que há dois PAAR: Processo 50612.000162/2020-70, que trata de inexecução parcial do Contrato pelo atraso na entrega dos projetos básico e executivo; e Processo 50612.003133/2019-26, que trata de descumprimento de cláusulas contratuais e editalícias sobre os prazos para a regularização das garantias contratuais concernente ao objeto do Contrato 955/2018.

279. As informações relatadas, acerca do desfecho do referido contrato, induzem as seguintes reflexões:

a) há fundamento legal para permitir a extinção de contratos, sem a execução do objeto contratado?

b) é aceitável considerar regular a extinção do Contrato 955/2018, em razão de decurso de prazo, ainda que o objeto contratado não tenha sido concluído, sem a devida apuração das responsabilidades pela inexecução contratual?

280. É importante destacar que o Contrato 955/2018 foi pactuado sob os regramentos das Leis 8.666/1993 e 12.462/2011. No entanto, ambas foram revogadas pela Lei 14.133/2021, denominada “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC)”.

281. A Lei 8.666/1993, então vigente, não traz disposição específica para extinção de contratos, abordando apenas situações de rescisão. Contudo, o Edital 55/2018, em seu item 18.1.3.6, esclarece que a extinção do contrato ocorrerá com o recebimento do objeto, nos seguintes termos (peça 29, p. 19).

18.1.3.6. A garantia do Seguro Garantia somente será liberada ou restituída após a execução do contrato, em consonância com o disposto no parágrafo 4º do artigo 56 da Lei nº 8.666/1993, e sua extinção se comprovará pelo recebimento do objeto do contrato nos termos do art. 73 da Lei nº 8.666/93, além das hipóteses abaixo previstas: (...) grifo nosso

282. Ademais, a Lei 8.666/1993, em seu artigo 66, aplicável também aos contratos regidos pelo RDC por força do artigo 39 da Lei 12.462/2021 e do artigo 63 do Decreto 7.581/2011, dispõe que o contrato deve ser cumprido fielmente pelas partes, conforme as cláusulas pactuadas e as normas da referida lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução, seja total ou parcial.

283. É importante notar que a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Lei 14.133/2021, não foi totalmente disruptiva nesse aspecto, visto que seu artigo 115 mantém conteúdo similar ao artigo 66 da Lei 8.666/1993.

284. O dever da fiel execução dos contratos visa ao atendimento do interesse público, respeitando-se o estabelecido no pacto contratual, que contempla os direitos e as obrigações correspondentes às partes envolvidas.

285. Quando a Administração Pública celebra um contrato, tem por finalidade que ele seja plena e efetivamente adimplido pelas partes. Nesse sentido a regra geral deve ser a extinção do contrato após a completa realização do objeto contratado. Portanto, a extinção do Contrato 955/2018, devido ao término do prazo sem que o objeto contratado tenha sido concluído, caracteriza descumprimento do contrato pela inexecução do objeto.

286. A inexecução contratual atrai as sanções previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993 e no art. 47 da Lei 12.462/2011. Na Lei 14.133/2021, atualmente em vigor, essa situação é tratada nos artigos 155 a 163.



287. Da mesma forma, o Edital 55/2018 considera a inexecução contratual como uma infração sujeita a penalidades, listando as possíveis sanções aplicáveis, conforme segue (peça 29, p. 25):

25.2 As sanções aplicáveis são advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade, nos termos do estabelecido no art. 47 da Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011, no Capítulo IV da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na Instrução Normativa do DNIT nº 01, de 11 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial da União - DOU nº 19, Seção I, Págs. 53/56, do dia 26 de janeiro de 2018, ou outra que venha substituí-la e demais disposições da legislação vigente. (...)

288. Cita, ainda, a normativa que deverá reger a apuração de responsabilidades das infrações praticadas no âmbito da fase contratual, para a aplicação das penalidades previstas nas Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011), nos seguintes termos (peça 29, p. 25):

25.3. O rito para o Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade - PAAR referente às infrações praticadas pelos contratados e pelos Licitantes é o previsto na Instrução Normativa do DNIT nº 01, de 11 de janeiro de 2018, publicada no Diário Oficial da União - DOU nº 19, Seção I, Págs. 53/56, do dia 26 de janeiro de 2018, ou outra que venha substituí-la [sic].

289. Diante da situação apresentada, onde o Contrato 955/2018 foi extinto por decurso de prazo sem a conclusão do objeto contratado, e considerando que o DNIT instaurou um processo administrativo de apuração de responsabilidade (PAAR) apenas para a inexecução dos projetos de engenharia, mas não para a inexecução das obras, opta-se pela propositura de ciência ao DNIT, pelos motivos expostos nos itens adiante.

290. Em respeito à economia processual, considera-se que a abertura de um novo PAAR para tratar da inexecução das obras demandaria tempo e recursos significativos, tanto para o DNIT como para esta Corte de Contas. Além disso, o Consórcio já foi penalizado com multa no valor de R\$ 1.196.456,00 (peça 68, p. 13), em razão da inexecução parcial do Contrato 955/2018 pelo atraso na entrega dos projetos básico e executivo. Assim, entende-se que a ciência, por sua natureza declaratória, é uma medida mais célere e eficiente para reorientar a atuação administrativa do DNIT.

291. No caso em questão, a irregularidade já está consumada, e a ciência tem como finalidade essencial prevenir a repetição de irregularidades similares no futuro. Ao informar o DNIT sobre a irregularidade identificada, espera-se que a entidade adote medidas internas para evitar que situações análogas ocorram novamente.

292. Conforme a Resolução-TCU 315/2020, a ciência é apropriada quando a caracterização da situação como irregular é suficiente para reorientar a atuação administrativa, reforçando a necessidade de cumprimento das obrigações contratuais, sem a necessidade de impor medidas concretas e imediatas.

293. Nesse contexto propõe-se que seja dada ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a aplicação da penalidade em razão da inexecução contratual deve contemplar o descumprimento contratual total (elaboração dos projetos básico/executivo e a execução das obras), e não apenas a elaboração dos projetos, sob pena de infringir o art. 115 c/c os art. 155 e 156, ambos da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação e Contratos-NLLC).

CONCLUSÃO

294. No que se refere ao item “a.1”, após a análise da oitiva, concluiu-se que iniciar obras com um projeto básico aprovado por trechos, etapas ou disciplinas não é respaldado pelas Leis

12.462/2011 (RDC) e 8.666/1993, vigentes na época. Consequentemente, a utilização do normativo IS DG/DIREX/DNIT 2/2014 para autorizar o início das obras sob essas condições viola os requisitos legais mencionados (itens 72-11475).

295. Com relação ao item “a.2”, o assunto discutido representa um desdobramento do item “a”, aplicado especificamente ao caso da BR-020/GO, ou seja, a inadequação de usar o referido normativo para autorizar o início das obras sem que haja um projeto básico integralmente aprovado pelo DNIT. (itens 125-144).

296. Adicionalmente, considera-se que o DNIT não logrou êxito em justificar a suposta conformidade de iniciar as obras, extrapolando a permissão legal exclusiva do projeto executivo de ser elaborado concomitantemente à fase de execução das obras, para o projeto básico/executivo, pelo simples fato de que ambos estão sendo elaborados em única fase.

297. Quanto ao item “a.3”, observou-se que o DNIT está se valendo de regras específicas no edital de contratação integrada, permitindo a elaboração de um projeto único, denominado de projeto básico/executivo, tanto para definição de prazo de elaboração quanto para permitir o início de obras em determinados trechos ou etapas, sem a aprovação integral do projeto básico, o que contraria as disposições legais (itens 158-170).

298. Nesse contexto, concluiu-se que é indispensável que a execução das obras da primeira etapa, parcela ou meta só seja iniciada após a conclusão completa e integral desse projeto único, que deve abranger a totalidade das obras contratuais. Essa conclusão está alinhada com as análises dos itens anteriores (a.1 e a.2).

299. Em relação à ausência de marcos/pontos de controle para a apresentação, análise, revisão e aprovação do projeto básico, no Edital 55/2018 (item “a.4”), conclui-se que é necessário definir melhor os cronogramas e metas objetivas exigíveis para a fase de elaboração do projeto básico nas contratações integradas (itens 178-188).

300. Além disso, os prazos e mecanismos de controle existentes no Edital 55/2018, arguidos pela Regional, não foram acompanhados de elementos comprobatórios que demonstrassem as respectivas adequabilidade ou efetividade de tais medidas, considerando o desfecho do Contrato 955/2018, que foi extinto por decurso de prazo sem a conclusão dos projetos e, consequentemente, das obras contratadas.

301. Quanto ao item “a.5”, que tratou da questão dos cronogramas factíveis e do caminho crítico para a execução do empreendimento, juntamente com a definição de prazos para análises, revisões e aprovações, concluiu-se que é uma área que necessita de atenção pelo DNIT, apesar da extinção do referido contrato e da conclusão do PAAR (itens 205-221).

302. Considerando as conclusões relativas aos itens “a.1” a “a.5”, aqui apresentadas, julga-se desnecessário propor outras providências a esta Corte de Contas por várias razões. Primeiramente, o Contrato 955/2018 foi finalizado devido ao término do prazo estipulado e as obras pendentes já foram relicitadas. Além disso, o consórcio responsável foi penalizado devido ao atraso na entrega dos projetos básico e executivo. Por fim, devido à existência de um processo de auditoria operacional, que tratou de forma mais aprofundada os temas aqui discutidos, culminando na prolação do Acórdão 2504/2024-TCU-Plenário, no âmbito do TC 005.597/2022-6, inclusive com deliberações que comportam os assuntos aqui tratados.

303. No que se refere ao “anteprojeto desatualizado”, contemplado no item “a.6”, apesar de não ter ocorrido alteração significativa dos valores do número N, neste caso concreto, considera-se pertinente que o DNIT adote medidas internas para prevenir riscos futuros relacionados a impactos contratuais decorrentes da utilização de anteprojetos desatualizados (itens 233-248).

304. Deste modo, propõe-se que seja dada ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a utilização de parâmetro desatualizado, como o número N, empregado no dimensionamento da estrutura do pavimento, para fins de anteprojeto nas contratações integradas, não possibilita a devida caracterização da obra, em desarmonia ao disposto no art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021.

305. No que atine ao item “a.7” da oitiva, concluiu-se que a realização da visita técnica é uma etapa indispensável no processo de elaboração de anteprojetos para contratações integradas, conforme estabelecido pela então IS 9/2016 do DNIT e pela vigente Portaria DNIT/DG 496/2014 (item 1 e subitem 1.2). A não realização dessa etapa pode comprometer a qualidade e a adequação do anteprojeto às condições reais do empreendimento, além de afetar potencialmente a eficácia e a eficiência da execução das obras (itens 258-272).

306. De tal modo, propõe-se que seja dada ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020, de que a não realização de visita técnica ao local das obras a fim de permitir a devida caracterização das obras fere o item 1 e subitem 1.2 da Portaria DNIT/DG 496/2014 e o art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021.

307. Por fim, quanto à situação atual do Contrato 955/2018, que foi extinto por decurso de prazo sem a conclusão do objeto contratado, caracterizando inexecução contratual, identificou-se que o DNIT, embora tenha tomado providências para a apuração de responsabilidades e aplicação das sanções legais cabíveis, não considerou o descumprimento contratual total (elaboração dos projetos básico/executivo e execução das obras), mas somente o descumprimento contratual relativo aos projetos (273-293).

308. Nesse contexto, propõe-se que seja dada ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a aplicação da penalidade em razão da inexecução contratual deve contemplar o descumprimento contratual total (elaboração dos projetos básico/executivo e a execução das obras), e não apenas a elaboração dos projetos, sob pena de infringir o art. 115 c/c os art. 155 e 156, ambos da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação e Contratos-NLLC).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

309. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

a) dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a aplicação da penalidade em razão da inexecução contratual deve contemplar o descumprimento contratual total (elaboração dos projetos básico/executivo e a execução das obras), e não apenas a elaboração dos projetos básico/executivo, sob pena de infringir o art. 115 c/c os art. 155 e 156, ambos da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação e Contratos-NLLC);

b) dar ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a utilização de parâmetro desatualizado, como o número N, empregado no dimensionamento da estrutura do pavimento, para fins de anteprojeto nas contratações integradas, não possibilita a devida caracterização da obra, em desarmonia ao disposto no art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021;

c) dar ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020, que a não realização de visita técnica ao local das obras a fim de permitir a devida caracterização das obras fere o item 1 e subitem 1.2 da Portaria DNIT/DG 496/2014 e o art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021;



d) *informar ao DNIT 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) *arquivar do processo com fundamento no inciso I do art. 250, do RITCU.*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria realizada nas obras de adequação de capacidade da rodovia BR-020/GO – Perímetro Urbano de Formosa/GO, com extensão de 12 quilômetros, a qual integrou a Plano de Fiscalização de Obras Públicas de 2021 (Fiscobras 2021), aprovado pelo Acórdão 833/2021-TCU-Plenário.

As obras foram licitadas pela Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) no Estado de Goiás, por meio do Edital 55/2018, sob regime de contratação integrada, tendo resultado no Contrato 955/2018, firmado entre o DNIT e o consórcio integrado pelas empresas Loctec Engenharia Ltda. – em Recuperação Judicial (na condição de líder do consórcio), Cava Engenharia de Infraestrutura, Alta Engenharia de Infraestrutura Ltda. e SetorSul Transporte e Serviços de Mão de Obra Limitada. O valor histórico das obras totaliza R\$ 69.400.000,00 (ref.: julho/2017).

Consoante apurado no relatório preliminar de fiscalização às peças 58/60, verificou-se a conformidade dos preços dos serviços previstos na planilha de orçamento do Edital 955/2018, com os respectivos valores de mercado, tendo por base método de limitação do preço global. No entanto, foram identificadas impropriedades consubstanciadas nos seguintes achados de auditoria:

- deficiências no anteprojeto que dificultam a caracterização da obra, sobretudo pela ausência de vistoria técnica prévia e de informações de tráfego, em desacordo com o artigo 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2011, e com a Instrução de Serviço 09/2016 – DNIT (item III.3, subitens 173-191 do relatório de fiscalização);

- início das obras sem que o projeto básico estivesse aprovado em sua integralidade, ao arrepio do disposto no artigo 2º, inciso IV, da Lei 12.462/2011 e no artigo 7º, caput e § 1º, da Lei 8.666/1993 e no item 9.2.1 do Acórdão 2.472/2018-TCU-Plenário (item III.1, subitens 37-87, do relatório de fiscalização);

- falhas no processo de acompanhamento da elaboração dos projetos básico e executivo, sobretudo pela ausência de cronogramas de execução com pontos de controle para entrega, análise, revisão (ajustes/correções), finalização e aprovação dos projetos elaborados pela contratada, a resultar em comprometimento dos prazos de entrega da obra, em desacordo com o artigo 8º, inciso XI e § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011, com o artigo 55, inciso IV da Lei 8.666/1993 e com o art. 2º, § único, inciso V, da Lei 12.462/2011 (item III.2.2.1, subitens 92-125). Também foi identificada a não elaboração de cronogramas factíveis com caminho crítico do empreendimento, contrariando o art. 8º, § 2º, inciso I, do Decreto 7.581/2011 e os Acórdãos 3.290/2014 e 2.580/2018, ambos do Plenário do TCU (item III.2.2.2, subitens 126-158, do relatório de fiscalização).

Dada a relevância do tema, a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (atual Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil - AudRodoviaAviação), mediante delegação de competência deste relator, promoveu a oitiva do DNIT e do Consórcio construtor acerca das ocorrências mencionadas.



Após análise das manifestações das unidades jurisdicionadas, as conclusões da Unidade Técnica foram as seguintes:

- a solução adotada pela autarquia de autorizar o início das obras com projeto básico aprovado parcialmente por trechos, etapas ou disciplinas não é condizente com o ordenamento jurídico em vigor à época, Lei 12.462/2011(lei do RDC) e Lei 8.666/1993, que exigem prévia aprovação de projeto básico completo do empreendimento, antes da execução das obras;

- carece de melhor definição o estabelecimento de cronogramas e metas objetivas exigíveis para a elaboração do projeto básico nas contratações integradas;

- o anteprojeto padece de atualização, especificamente quanto à definição do fator N (indicador do número de solicitações de carga de veículos sobre o pavimento, durante a vida útil da rodovia), parâmetro esse utilizado para dimensionamento da estrutura do pavimento rodoviário. Além disso, foi evidenciada ausência de realização de visita técnica prévia na etapa de elaboração do anteprojeto da contratação integrada;

- o DNIT não adotou providências para apuração de responsabilidade e aplicação de sanções legais ao consórcio construtor pela inexecução das obras, mas tão somente em relação ao atraso na entrega dos projetos. A esse respeito, a autarquia, após instauração de processo administrativo, aplicou ao consórcio Loctec/Paviengue/Cava/Alta/SetorSul sanção pecuniária pelo atraso na entrega dos projetos básico e executivo.

Atualmente, o Contrato 955/2018 encontra-se encerrado em razão do término do prazo de vigência da avença, tendo o DNIT, a partir de então, licitado a contratação das obras remanescentes.

Por essas razões, a Unidade Técnica propõe expedir ciência à unidade jurisdicionada sobre os indícios de impropriedade que não foram elididos pelo DNIT e pelo consórcio contratado, à exceção das ocorrências relativas à autorização de início das obras sem prévia aprovação de projeto básico para todo o empreendimento e à ausência de marcos e pontos de controle específicos para entrega, análise, revisão e aprovação do projeto básico.

Essas duas últimas ocorrências já foram objeto de recomendações do Tribunal ao DNIT, no âmbito do processo de auditoria operacional (TC 005.597/2022-6), apreciada pelo Acórdão 2504/2024-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Jonathan de Jesus. Naquela oportunidade, esta Corte de Contas analisou, de forma aprofundada, diversas avenças celebradas pelo DNIT sob regime de contratação integrada, tendo identificado deficiências recorrentes e oportunidades de melhoria, que ensejaram expedição de medidas preventivas e corretivas.

Feita essa apresentação, **decido**.

Antecipo que acompanho a proposta de encaminhamento formulada pela AudRodoviaAviação, cujos fundamentos, desde logo, incorporo ao meu voto, sem prejuízo de tecer alguns comentários sobre aspectos relevantes.

Consoante apurado no relatório preliminar de fiscalização, a Superintendência Regional do DNIT no Estado de Goiás, no âmbito do Contrato 955/2018, autorizou o início da execução dos viadutos das interseções 01, 06, 08 e 09, somente com aprovação de parte do projeto básico, referente às obras de artes especiais.

Segundo manifestação da autarquia, a Instrução de Serviço Conjunta DG/Direx 02, de 14/3/2014, ao regular a execução de obras sob regime de contratações integradas, permite o parcelamento do projeto em trechos e etapas, cuja aprovação prévia pela Administração possibilita a antecipação do cronograma físico com o início da execução dos serviços em tais segmentos.



O raciocínio esposado pelo DNIT é admissível, apenas, em relação aos projetos executivos, porém não se aplica ao projeto básico por absoluta ausência de amparo jurídico. Não há autorização legal para início das obras de adequação de capacidade da rodovia BR-020/GO sem a prévia aprovação de projeto básico completo para todo o empreendimento.

Ao tempo da celebração e da execução do Contrato 955/2018, vigia a Lei 12.462/2011, norma legal que instituiu o regime diferenciado de contratação (RDC) que, em seu artigo 39, também estendeu às contratações integradas as disposições da Lei 8.666/1993, ressalvadas as regras específicas da Lei do RDC. Ao dispor sobre regra de direito intertemporal, o próprio artigo 190 da nova Lei Geral de Licitações Contratos (Lei da 14.133/2021) manteve os contratos que tinham sido firmados sob regência da legislação revogada, exatamente o caso dos autos.

Dessa forma, o artigo 7º, incisos I, II e III, da Lei 8.666/1993 estabelecia que a licitação para execução de obras e prestação de serviços deveria seguir sequência cronológica que abrange projeto básico, projeto executivo e execução das obras e serviços. A única exceção a essa ordem sequencial consta do artigo 7º, § 1º do referido diploma legal, ao prever expressamente a hipótese de apenas o projeto executivo ser elaborado concomitantemente à execução das obras, desde que também tenha sido autorizado pela Administração. Nenhuma referência fez o mencionado dispositivo legal ao projeto básico.

Ainda que o regime contratação integrada compreenda, num mesmo ajuste contratual, a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para entrega final do objeto, cuidou a legislação de regência de prevenir a ocorrência de distorções que possam descaracterizar a finalidade da avença. Tais distorções seriam materializadas se houvesse antecipação da execução do empreendimento sem a aprovação prévia do projeto básico global para todo empreendimento, o que poderia conduzir a incompatibilidades entre as obras e os parâmetros definidos no anteprojeto e no instrumento convocatório.

Tanto é assim que o artigo 66, § 1º, do Decreto 7581/2011, norma regulamentadora da Lei do RDC, à época vigente, apenas autorizou a realização concomitante das obras e serviços de engenharia de etapa anterior com o desenvolvimento concomitante com projeto executivo da etapa posterior, em harmonia com a antiga Lei Geral de Licitações e Contratos. Não há, assim, na legislação em vigor à época da contratação, permissivo que autorize antecipação do cronograma de obra sem anterior aprovação completa ou mesmo aprovação parcial do projeto básico.

No caso vertente, o DNIT autorizou o início da execução das obras de uma disciplina ou subtrecho do projeto básico, sem considerá-lo globalmente com todas as disciplinas de engenharia envolvidas no empreendimento. Os projetos de obras de arte especiais foram aprovados pela autarquia, antes mesmo da aceitação do projeto geométrico. Essa situação ofereceu risco potencial de refazimento de serviços em razão de possíveis ajustes no projeto geométrico com impacto nas obras de arte especiais.

A parcialização da aprovação de projeto básico, no intuito de antecipar o cronograma físico do empreendimento, contribui para aumentar os riscos de obras atrasadas e inacabadas, gerar demandas administrativas e judiciais sobre questões técnicas que já deveriam ter sido dirimidas no planejamento global do investimento, além de gerar incompatibilidade entre o projeto básico e os projetos executivos.

Esse proceder desvirtua o conceito de projeto básico, tal qual definido na Lei 12.462/2011 e na Lei 8.666/1993, que exige a definição prévia das soluções globais e localizadas, análise de viabilidade técnica e ambiental, estabelecimento de cronograma ótimo e previsão de custos contratuais. Uma vez integralmente aprovado o projeto básico, não haveria definição a ser tomada, à exceção de

situações imprevisíveis que não pudessem ser previamente identificadas por meio de estudos e projetos comumente aplicados e compatíveis com as boas práticas da engenharia de projetos.

Demais disso, a prévia aprovação do projeto básico completo é fundamental para validar os critérios de medição e de pagamentos previstos no edital, ou de sua retificação, caso necessário. Dessa forma, evita-se a ocorrência do chamado “jogo de cronograma”, subterfúgio ilegal e altamente lesivo ao Erário, segundo o qual obras com maior percentual de remuneração em relação aos respectivos custos são antecipadas pelo construtor, gerando o risco de futuro desinteresse na conclusão das obras remanescentes com remuneração módica ou abaixo dos respectivos custos, com o consequente abandono do empreendimento.

Além de não haver supedâneo legal, o início de execução de obras e serviços de engenharia sem prévia aprovação do projeto básico completo, ao contrário do que apregoa o DNIT, não tem contribuído para agilizar o cronograma físico e financeiro dos investimentos em infraestrutura rodoviária, o que a torna opção ineficiente e antieconômica para a Administração. Ao revés, inúmeras evidências trazidas do relatório de auditoria operacional (TC 005.597/2022-6) revelaram atrasos e paralisações na entrega das obras contratadas pela autarquia sob regime de contratação integrada, em que havia esses mesmos vícios de planejamento.

Em outro ponto, verifico que o DNIT não apresentou evidências de haver adotado efetivo controle dos prazos de entrega dos projetos básico e executivo. Tanto foi assim que o Contrato 955/2018 foi extinto por decurso de prazo sem a conclusão tempestiva dos referidos projetos e, consequentemente, sem a realização das obras contratadas.

Intimamente relacionado a essa questão, o planejamento do contrato em exame também se ressentiu de cronogramas factíveis e do caminho crítico para a execução do empreendimento, com pontos de controle e metas objetivas, marcos intermediários e finais, com definição de prazos para análises, revisões e aprovações dos projetos básico e executivo.

Sobre essas irregularidades, alinho-me à proposta da Unidade Técnica de dispensar a adoção de medidas preventivas adicionais, tendo em vista que ocorrências semelhantes foram objeto de análise aprofundada e expedição de recomendações pelo Tribunal ao DNIT, por meio do Acórdão 2504/2024-TCU-Plenário. Ademais, o consórcio responsável foi penalizado ante o atraso injustificado na entrega dos projetos básico e executivo.

Quanto à evidência de “anteprojeto desatualizado”, consistente na utilização de parâmetro N que não leve em consideração a totalidade das solicitações de carga sobre o pavimento, durante o tempo de vida útil projetado para a via, depreendo, na linha esposada pela Unidade instrutiva, que não houve significativas alterações do valor, no caso concreto. De qualquer modo, deverá o DNIT ser cientificado sobre a necessidade de adotar medidas internas que possam prevenir riscos futuros relacionados a impactos contratuais decorrentes da utilização de parâmetros de anteprojetos desatualizados.

De igual forma, deverá a autarquia ser alertada de que a ausência de realização de visita técnica antes da elaboração de anteprojetos para contratações integradas pode comprometer etapa essencial que se destina a garantir a qualidade e a adequação do anteprojeto às condições reais do empreendimento, além de afetar potencialmente a eficácia e a eficiência da execução das obras.

Em derradeiro, conquanto o Contrato 955/2018 tenha sido extinto por decurso de prazo sem a conclusão do objeto contratado, não foram adotadas providências pelo DNTI para apuração de responsabilidades e aplicação das sanções legais cabíveis para a inexecução das obras, mas somente aplicada sanção por descumprimento contratual relativo aos projetos.



Considerando, porém, que não consta dos autos informação de pagamentos por serviços e obras não executados, além do que já foi realizada nova licitação para execução de remanescente do empreendimento, acolho proposta de expedir ciência ao DNIT de que a aplicação da penalidade em razão da inexecução contratual deve contemplar o descumprimento contratual total (elaboração dos projetos básico/executivo e a execução das obras), e não apenas a elaboração dos projetos, sob pena de infringir o art. 115 c/c os art. 155 e 156, ambos da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação e Contratos-NLLC).

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 952/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.523/2021-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Congresso Nacional (vinculador); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (04.892.707/0001-00); Loctec Engenharia Ltda. - em Recuperação Judicial (01.734.214/0001-54).
 - 3.2. Responsável: Antônio Leite dos Santos Filho (622.676.717-00).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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: Thulio Diniz Amaral e Joao Silva Filho, representando Loctec Engenharia Ltda - em Recuperação Judicial.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada nas obras de adequação de capacidade da BR-020/GO - Perímetro Urbano de Formosa, objeto do Plano de Fiscalização de Obras Públicas de 2021;

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

9.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a penalidade em razão da inexecução contratual deve alcançar o descumprimento contratual total (elaboração dos projetos básico/executivo e a execução das obras), e não apenas a elaboração dos projetos básico/executivo, sob pena de infringir o art. 115 c/c os art. 155 e 156, ambos da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação e Contratos-NLLC);

9.2. dar ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a utilização de parâmetro desatualizado, como o número N, empregado no dimensionamento da estrutura do pavimento, para fins de anteprojeto nas contratações integradas, não



possibilita a devida caracterização da obra, em desarmonia ao disposto no art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021;

9.3. dar ciência ao DNIT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020, que a não realização de visita técnica ao local das obras a fim de permitir sua devida caracterização fere o item 1 e subitem 1.2 da Portaria DNIT/DG 496/2014 e o art. 46, §2º c/c art. 6º, incisos XX e XXIV da Lei 14.133/2021;

9.4. dar ciência ao DNIT desta deliberação;

9.5. arquivar do processo com fundamento no inciso I do art. 250, do RITCU.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0952-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

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

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 002.706/2024-5

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

Interessado: Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ANATER). POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (PNATER). RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO



Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudSustentabilidade (peça 65), ratificada de forma unânime pela instância diretiva da unidade (peças 66-67):

“1 - INTRODUÇÃO

1.1 Identificação do objeto de auditoria

1. *Constitui objeto desta auditoria o planejamento (estabelecimento de diretrizes e metas), acompanhamento, controle e fiscalização da execução, bem como a avaliação de desempenho da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e dos resultados para atingir os objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) por meio do contrato de gestão.*

1.2 Antecedentes (atuação do TCU)

2. *O Tribunal já atuou na temática em outras ações de controle, identificando riscos, comprovando achados e emitindo deliberações para o saneamento das fragilidades identificadas, conforme pode ser visto nos acórdãos 2.395/2013 (Relator Ministro-substituto André de Carvalho), 2.901/2018 (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), 687/2019 (Relator Ministro Vital do Rêgo), todos do Plenário.*

3. *Importantes trabalhos realizados pelo TCU atuando na temática assistência técnica e extensão rural (Ater) apontaram deficiências que foram relatados nos TCs 016.398/2012-2 (Relator Ministro-substituto André Luís de Carvalho), 027.831/2017-5 (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), 019.574/2018-5 (Relator Ministro Vital do Rêgo) e 038.289/2021-0 (Despacho do Ministro Marcos Bemquerer Costa). Informações mais detalhadas sobre essas deficiências anteriormente apontadas são listadas no Apêndice I deste relatório.*

4. *A Controladoria-Geral da União (CGU) também apontou que os controles e a execução da Ater pela Anater carecem de aprimoramentos. Exemplo disso está exposto no relatório de avaliação da Anater elaborado em 2023 (peça 38).*

1.3 Objetivo e escopo da auditoria

5. *O objetivo da auditoria é avaliar a estruturação dos serviços de Ater a cargo da Anater, verificando seus processos e controles, bem como os resultados na inclusão econômica e social dos produtores rurais.*

6. *O escopo desta auditoria compreende avaliar os processos de planejamento (estabelecimento de diretrizes e metas), acompanhamento, controle e fiscalização da execução do contrato de gestão pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), os instrumentos utilizados pelo MDA para avaliação de desempenho da Anater e a avaliação pelo MDA dos resultados alcançados via contrato de gestão para o atingimento dos objetivos da Pnater.*

7. *Não será propósito de análise o escopo da avaliação realizada no Relatório de Avaliação da Anater, pela CGU em 2023, que verificou:*

a) conformidade dos procedimentos e controles adotados pela Anater no credenciamento de pessoas jurídicas aptas e qualificadas à prestação dos serviços de Ater;

b) avaliação da metodologia de elaboração das chamadas públicas e a conformidade de sua realização na contratação de entidades privadas para a execução dos serviços de Ater;

c) controles e procedimentos relacionados à contratação de entidades públicas para a execução de serviços de Ater por meio de Instrumentos Específicos de Parceria (IEP) pela Anater; e

d) procedimentos e rotinas adotados pela Anater para monitoramento e avaliação dos serviços de Ater prestados por entidades públicas e privadas.

8. *Ainda, não fará parte do escopo de análise a governança e a gestão administrativa da Anater, no que se refere a pessoas, patrimônio, infraestrutura, licitações e contratos para despesas operacionais.*

1.4 Critérios

9. Os critérios utilizados, de uma forma geral, foram a Lei 12.188/2010; o Decreto 11.396/2023; a Lei 12.897/2013; o Decreto 8.252/2014; a Lei 11.326/2006; o Decreto 7.215/2010; o Decreto 11.451/2023; o contrato de gestão; os normativos do próprio MDA, do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa); o Manual Anater de monitoramento e avaliação; o Regulamento de licitações e contratos da Anater; o Manual de avaliação de políticas públicas; e o guia prático de análise ex ante e ex post, da Casa Civil da Presidência da República, volumes 1 e 2.

1.5 Metodologia

10. 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, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

11. A fase de pré-planejamento constituiu-se da construção de uma produção de conhecimento, que levantou informações que visaram obter e construir conhecimento com o objetivo de obter informações sobre a atuação da Anater (TC 038.289/2021-0).

12. A fase de planejamento envolveu a coleta de informações preliminares com o intuito de conhecer melhor os riscos envolvidos, por meio da elaboração de matriz de riscos, o papel dos principais atores, a estrutura organizacional da Anater e das áreas do MDA responsáveis pelos serviços de Ater, os aspectos orçamentários, os grupos de interesse e características do ambiente externo e interno (análise dos stakeholders), os principais sistemas e bases de dados (sistemas de informação), os mapas de processos. Também, nessa fase, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) do MDA e da Anater, foram revisados os documentos encaminhados pelos gestores a título de resposta às requisições de auditoria e, por fim, foi elaborada a matriz de planejamento e sua validação com gestores em painel de referência.

13. Por meio da abordagem baseada em riscos, identificaram-se os principais riscos relacionados ao objeto de controle contrato de gestão ao qual compete atribuições tanto do MDA quanto da Anater. A identificação de riscos subsidiou a elaboração das questões de auditoria, abaixo relacionadas:

Questão de auditoria 1: em que medida o processo de definição das diretrizes (metas quantitativas, prazos de execução, público beneficiário prioritário, regiões territoriais atendidas e orçamento previsto), pelo MDA, definidos no art. 19, inciso XVII, da Lei 11.396/2023 é elaborado com base em estudos e procedimentos desenhados e adequados para atender os princípios e diretrizes que orientam a Política Nacional de Ater?

Questão de auditoria 2: em que medida o monitoramento e a avaliação, pelo MDA, do contrato de gestão e dos programas de Ater são capazes de mensurar os resultados alcançados pela Anater em relação aos objetivos da Pnater, às metas do contrato de gestão e às diretrizes dos programas de Ater?

Subquestão de auditoria 2.1: a prestação de contas por meio dos relatórios de gestão e de atividades da Anater informam adequadamente os resultados alcançados?

Subquestão de auditoria 2.2: o monitoramento e a avaliação, pelo MDA, do contrato de gestão e dos programas de Ater aferem adequadamente os resultados alcançados para o aperfeiçoamento da Pnater?

Subquestão de auditoria 2.3: os indicadores de desempenho relacionados ao objeto do contrato de gestão e os indicadores para o monitoramento e avaliação dos resultados dos prestadores de serviços são adequados e suficientes para o atingimento dos objetivos da Pnater?

14. Na fase de execução foram coletados dados e evidências em consulta via entrevistas de perguntas objetivas às diversas instituições que integram a rede da Pnater (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf, Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural

- Agraer, Consultoria e Assessoria para a Agricultura Familiar Ltda – SECAF, MDA e Anater) além de agentes extensionistas e agricultores familiares.

15. Foram realizadas visitas ao semiárido baiano durante os dias 24 e 25/5/2024 com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar). A equipe de auditores acompanhou comitiva formada por representantes dos conselhos fiscal e deliberativo do Senar, gestores do Senar e da Federação da Agricultura e Pecuária da Bahia (FAEB).

16. Durante os dias 8 a 10/7/2024 a equipe de auditoria realizou viagem de fiscalização com visita de campo percorrendo três municípios do Mato Grosso do Sul: Campo Grande, Terenos e Dourados, tendo como objetivo conhecer como ocorre a prestação de serviços de Ater realizada por entidades que tenham firmado contrato ou IEP com a Anater.

1.6 Organização do relatório

17. Além desta introdução, o presente relatório contém a visão geral do objeto da auditoria no capítulo seguinte. Os demais capítulos são: achados de auditoria (divididos em quatro achados); a conclusão; e a proposta de encaminhamento.

2 - VISÃO GERAL

18. Espera-se que o serviço de Ater contribua significativamente para o desenvolvimento da agricultura familiar. Esse serviço, levado ao homem do campo por intermédio do extensionista, proporciona melhores condições de vida, acesso às políticas públicas voltadas para o setor primário e a oportunidade de trabalhar com as novas tecnologias da agricultura.

19. A agricultura familiar brasileira contribui de maneira fundamental e estratégica para garantir a segurança alimentar e nutricional do país. No entanto, segundo dados do Observatório da Agropecuária Brasileira, entre 2021 e 2023, a agricultura familiar reduziu a quantidade de alimentos entregues ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Houve uma redução de 65% na produção de 2023 em relação a 2021.

20. O governo federal, a partir da publicação da Lei 12.897/2013, optou pela descentralização da execução das atividades de Ater, por meio de contrato de gestão, com a Anater, serviço social autônomo criado especificamente para esse fim. A partir da regulamentação da Anater, o governo federal ficaria responsável pela formulação da política da Ater e a Anater cuidaria da sua implementação.

21. Mais detalhes das características do objeto de auditoria podem ser encontrados no Apêndice I deste relatório, que traz uma visão geral composta de informações relacionados ao histórico da Ater, competências e organização do MDA e da Anater, atuação do TCU e da CGU no tema, aspectos orçamentários e financeiros, sistemas e bases de dados, mapas de processos dos fluxos para desenvolvimento de diretrizes e metas, supervisão e análise de resultados; e o arranjo institucional da Pnater.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

Achado 1 – Ausência de rotina devidamente formalizada e estabelecida no processo de elaboração de diretrizes pelo MDA

22. Devido à ausência de fluxo de trabalho definido por meio de planos operacionais, manuais e procedimentos, não há rotina devidamente formalizada e estabelecida no processo de elaboração de diretrizes pelo MDA, o que leva a menor clareza e transparência quanto aos parâmetros definidos para cada programa, impactando a definição de público beneficiário, abrangência, atividades a serem realizadas, prazos de execução e valor dos serviços.

23. Segundo o relatório de gestão da Anater de 2023, houve acréscimo significativo no recebimento de recursos por intermédio do contrato de gestão a partir de 2023. Enquanto em 2022 foram executados R\$ 28 milhões, o ano de 2023 contou com a execução de R\$ 96 milhões e uma previsão de R\$ 72 milhões para o contrato de gestão em 2024. Esse aumento nos recursos orçamentários a partir de 2023 para atividades de Ater, via contrato de gestão, demanda maior esforço da Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia do MDA (SAF/MDA), à qual compete

estabelecer diretrizes e supervisionar a gestão da Anater, com auxílio do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), vinculado à secretaria.

24. O aumento da demanda no Dater, ao qual compete coordenar e formular as diretrizes junto às áreas demandantes dos programas de Ater, exige um fluxo de processos bem definido a fim de organizar as ações. Segundo informações obtidas em entrevistas com os servidores do Dater, o fluxo de definição dos programas de Ater materializados com as diretrizes inicia-se, quando se trata de programas específicos do MDA, com a definição interna no ministério da política e das diretrizes a serem cumpridas pela Anater, bem como dos resultados almejados.

25. Quando outros ministérios demonstram interesse em realizar alguma ação de Ater, juntamente com o MDA e a Anater, as diretrizes são construídas de forma conjunta com esses ministérios parceiros.

26. O procedimento consiste em utilizar um modelo padrão, que é construído de forma conjunta em reuniões com as áreas demandantes internas do MDA ou de outros órgãos parceiros. É competência do Dater elaborar e apresentar as diretrizes e metas à Anater, que as analisa e valida para posterior confecção das chamadas públicas ou dos IEPs.

27. Ao referencial de diretrizes e metas cabe as definições da política pública ou do programa de Ater a ser executado, objetivo, público beneficiário, vigência, regiões territoriais atendidas e área de abrangência (lotes), ações ou atividades de Ater, quantidades de beneficiários, alocação de recursos para as ações e outras particularidades exigidas nos programas/projetos.

28. Em análise às diretrizes elaboradas de 2021 até 2024 observa-se que os documentos apresentam características padrões, tendo como tópicos essenciais: a) beneficiários, b) abrangência, c) atividades, d) prazo de execução dos serviços e e) valor dos serviços de Ater.

29. Conforme consta no Guia Prático de Análise ex-ante - Avaliação de Políticas Públicas (peça 33, p. 75), espera-se que na formulação de uma política pública sejam realizados esforços na definição do público-alvo por meio de estudos e estimativas que permitam sua delimitação e mensuração.

30. Segundo o item 3.1 desse guia (peça 33, p. 77-82), extrai-se que são informações relevantes para identificação e caracterização do público-alvo de uma política ou programa governamental:

- a) a identificação da população afetada pelo problema a que se dirige a proposta;
- b) o detalhamento das características dessa população;
- b) a estimativa do tamanho dessa população potencial; e

d) a distribuição geográfica dessa população no país e alguma característica particular da sua localização.

31. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, em seu item 2.6 (peça 35, p. 48-57), também frisa que é importante verificar se foram estabelecidos critérios objetivos para a priorização dos beneficiários, caracterizados pela parcela do público-alvo que é alcançada pela política pública, quando os recursos disponíveis não forem suficientes. O estabelecimento de condicionalidades ou critérios de elegibilidade objetivos é fundamental para avaliação da eficácia da política pública.

32. Segundo informações obtidas nas entrevistas com o Dater, a definição do público beneficiário prioritário é feita de acordo com a demanda interna do MDA, junto a outras secretarias. É feito um planejamento com as necessidades internas e as necessidades dos ministérios parceiros que têm interesse em fazer uma ação com esse público beneficiário.

33. Para 2023 e 2024, o MDA estabeleceu internamente priorizar as mulheres rurais para ação específica de Ater. Numa segunda etapa, os povos e comunidades tradicionais. E, em 2024, uma terceira etapa, que é trabalhar com programas específicos, a exemplo da diretriz de florestas produtivas.

34. A fim de verificar como são as tratativas que estabelecem essa priorização, foram solicitados, via ofício de requisição (peça 13), procedimentos formais, normativos, manuais e/ou

orientações utilizados para definição das diretrizes de cada programa, tais como as atas de reuniões com os ministérios parceiros e os atores envolvidos. Em resposta, o MDA não forneceu as atas, informando em entrevista que não são realizados tais procedimentos, evidenciando a ausência de rotina devidamente formalizada (peça 29).

35. A priorização dos beneficiários se faz em maior relevância quando do estabelecimento da orientação diretiva relacionada à escolha da abrangência territorial. O parâmetro abrangência nas diretrizes é o campo em que são definidos os estados, territórios e municípios a serem atendidos pelo programa de Ater, bem como o número de família de agricultores a serem atendidos por lote.

36. Os municípios que serão atendidos são agrupados em lotes, considerando aspectos territoriais e a existência de processos organizativos do público da agricultura familiar, além de critérios de proximidade, área, número de agricultores familiares e a existência de organizações econômicas da agricultura familiar (cooperativas com Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF - jurídico). A rotina para definição dos territórios a serem atendidos exige a interlocução de diversos atores que integram o arranjo institucional da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater).

37. O MDA informou em entrevista que, após a retomada em 2023, o ministério não possui uma política territorial e que o atual plano territorial não é mais válido, o que acarreta fragilidade das informações disponíveis, dificulta a delimitação da população-alvo e, conseqüentemente, a identificação de onde está concentrado o beneficiário da ação no território. Segundo a cartilha Territórios da Cidadania de 2008 do MDA, a definição de territórios consegue demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões.

38. Assim, para definição desses territórios são delineados conjuntos de municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica.

39. Todavia, mesmo desatualizado, o Dater informou em entrevista que esse plano ainda é consultado para ver como se dava a organização dos territórios nos estados. Ainda, informou que os estados têm seus próprios estudos, com o planejamento e a política territorial estadual. O Dater utiliza dessa fonte das secretarias de planejamento dos estados, que fornecem os planejamentos dos territórios estaduais. Porém, apontou que é de suma importância o MDA ter seu planejamento territorial de ações.

40. Nesse sentido, cabe ao MDA elaborar planejamento territorial de ações em que são mapeados agrupamentos municipais com maior concentração do público beneficiário previsto no art. 5º da Lei 12.188/2010, segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, a fim de subsidiar o Dater na elaboração das diretrizes.

41. Acrescenta-se que o Dater, após 2023, tem procurado trabalhar junto aos estados, em conjunto com as Superintendências Federais do Desenvolvimento Agrário (SFDA), no sentido de aproveitar a expertise estadual e poder construir uma ação mais assertiva dentro desses territórios que já tem uma dinâmica própria.

42. Em entrevista com os servidores da SFDA no estado do Mato Grosso do Sul (SFDA-MS), foi informado que o Dater proporciona discussões, por meio de reuniões, para apresentação das realidades locais, nas quais foram reconstruídos espaços de debate, proporcionando identificar a demanda local e encaminhá-la ao Dater para ser utilizada na elaboração das ações. Outro avanço informado por aquela SFDA foi que, com a retomada do MDA, houve maior articulação no âmbito federal envolvendo instituições, representações da sociedade e atores estaduais e municipais, permitindo traçar a estratégia mais assertiva de acordo com a realidade de cada território, de cada localidade, compatibilizando as demandas da sociedade, conforme recomendam o Acórdão 2.395/2013-TCU-Plenário, item 9.1.8 (Relator Ministro-substituto André Luís de Carvalho) e o

Acórdão 2.901/2018-TCU-Plenário, itens 9.10.2 e 9.10.3 (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

43. Ainda, a SFDA informou que, da mesma forma que foi retomado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), foram retomados inclusive os conselhos municipais. Com isso estão sendo realizados espaços de discussões, com participação também dos conselhos estaduais, ouvindo as bases e as demandas para construção dos programas.

44. Como resultado, as chamadas atuais são construídas por meio de várias reuniões com a participação das superintendências do MDA identificando a realidade de cada região. Em entrevista, foi relatado pela SFDA que, quando a gestão de Ater pertencia ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), não se tinha um diálogo muito próximo com as superintendências, construía-se muito de forma mais centralizada, ouvindo a própria Anater e as expectativas da agência, que eram muito relacionadas à sua experiência com entidades não governamentais.

45. Porém, mesmo sendo observados esses avanços quanto ao fluxo realizado, não há, na rotina de elaboração das diretrizes, a apresentação dos estudos que fundamentaram a construção, com a memória das análises efetuadas, contendo elementos necessários e suficientemente detalhados, com nível de precisão adequado e os critérios de priorização adotados para as especificações referentes à abrangência selecionada. Como mencionado anteriormente, não há formalização das tratativas em atas de reunião.

46. Ainda, durante as entrevistas realizadas com MDA foi informado que as diretrizes são elaboradas utilizando um documento denominado “Modelo de diretriz padrão”. Porém, verifica-se que o documento não supre a necessidade de transparência das premissas adotadas, com elementos necessários e suficientemente detalhados (peça 36).

47. Durante entrevistas com servidores do MDA foi apresentado que, para o Programa Produzir Brasil (PPB), que teve sua primeira chamada pública em 2020, foi elaborado o Manual Operacional do Programa Produzir Brasil, com o objetivo de servir de roteiro para elaboração da diretriz a ser enviada à Anater (peça 37). No entanto, o PPB foi o único a utilizar essa boa prática.

48. Portanto, para que se tenha uma maior clareza e transparência quanto aos parâmetros definidos para cada programa, cabe, como recomendação, a elaboração de plano operacional para cada novo programa, orientando quanto aos critérios de elegibilidade e priorização do público beneficiário, abrangência territorial, operacionalização do programa com as metas e atividades a serem executadas, o monitoramento e avaliação com a definição dos indicadores, recursos financeiros necessários e a definição das instâncias de execução da ação e suas competências.

49. Com o intuito de avaliar se o MDA realiza estudos próprios ou em conjunto com a Anater que possam identificar o custo dos serviços de Ater nas diferentes regiões, foram realizadas entrevistas e consulta aos processos em que constam as diretrizes, com objetivo de verificar a existência de roteiro ou manual para precificação inicial da diretriz.

50. A auditoria que avaliou a gestão da Anater no período de 2017 a 2022, realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU), constatou a ausência, pela agência, de procedimentos, orientações ou manuais formalizados que detalhem as metodologias/parâmetros utilizados na sua elaboração, como fontes de dados definidas para a pesquisa/verificação de preços para cada serviço/atividade e rotinas de atualização de valores e de quantitativos de entidades credenciadas por região (peça 38).

51. Com base nas evidências apontadas pela CGU foram realizadas consultas às diretrizes elaboradas entre 2022 e 2024 e verificados os índices custo-família-ano adotados, conforme tabela a seguir.

Tabela 1 – Custos-família-ano adotados nas diretrizes.

Ano	Chamada Pública (CP)	Objeto	Vigência contratual	Valor total (R\$)	Famílias beneficiadas	Custo-família-ano (R\$)

Ano	Chamada Pública (CP)	Objeto	Vigência contratual	Valor total (R\$)	Famílias beneficiadas	Custo-família-ano (R\$)
2022	001/2022	Programa de consolidação de assentamentos – produzir Brasil – região do Matopiba	Até 24 meses	4.400.000,00	1.153	1.908,07
2022	003/2022	Chamada pública para seleção de entidades executoras de Ater para o programa de consolidação de assentamentos – produzir Brasil – região Sul e Sudeste	Até 24 meses	12.000.000,00	3.500	1.714,29
2023	001/2023	Mulheres rurais: autonomia, alimentação e vidas saudáveis	24 meses ampliada por mais 1 ano	50.000.000,00	12.000	2.083,33
2023	002/2023	Programa bem viver semiárido – Ater para produção de alimentos saudáveis e recuperação de biomas na região semiárida	Até 15 meses	21.000.000,00	5.500	3.054,55
2023	003/2023	Programa bem viver pampa – Ater para recuperação e gestão dos recursos hídricos na região Sul do Brasil	Até 15 meses	1.500.000,00	500	2.400,00

Fonte: elaborada pela equipe do TCU.

52. Verificou-se, portanto, uma variação do índice custo-família-ano no qual não é possível aferir sua composição compulsando os processos em que constam as diretrizes devido à ausência do estudo de custos, prejudicando aspectos de clareza e transparência quanto aos parâmetros definidos para cada programa.

53. Nesse sentido, o MDA informou, em entrevista, que a quantidade de famílias a serem atendidas durante a elaboração da diretriz de um programa é obtida dividindo o montante de recursos disponível para executar a ação pelo índice custo-família-ano. Após a definição da quantidade de famílias são definidas a quantidade de atividades individuais e coletivas que farão parte dos itens de execução e acompanhamento.

54. Porém, esse fluxo de trabalho com os devidos cálculos e parâmetros que levam ao índice não são encontrados nas diretrizes, tampouco consta nos processos em que se encontram as diretrizes. Em entrevista com o MDA, foi informado que, atualmente, o ministério tem avançado na construção desse índice em uma planilha de precificação junto à Anater, chamada de custo-família-ano.

55. O MDA citou esse avanço no processo de trabalho com o exemplo da diretriz para o programa Ater Mulheres 2023, fornecendo à equipe de auditoria a Planilha de Precificação - modelo mulheres (peça 20), onde consta a composição do custo unitário do valor médio família/ano,

levantamento de custos para distintas regiões, como a região norte, além de parâmetros como diária dos extensionistas, custos trabalhistas, combustível e insumos necessários.

56. Apontou aquele ministério que as diretrizes anteriores não seguiam esse rito utilizando composição de custos dos serviços. Ao contrário, utilizava-se o índice custo-família-ano fixo para as diretrizes sem diferenciar peculiaridades afetas às regiões a serem atendidas. Com isso, o MDA alertou que, para algumas regiões, havia empresas se queixando dos preços, principalmente o do combustível, que estava defasado. Assim, o Dater começou a comparar com outros entes que realizam Ater para obter um referencial de preços. Como efeito da defasagem dos preços, o MDA relatou que, em determinadas ocasiões, as empresas contratadas abandonavam a execução das atividades contratadas, ocorrendo principalmente na região amazônica e alguns contratos da região nordeste do Brasil.

57. Verificou-se, assim, que a partir de 2023 houve avanços quanto ao rito de precificação dos serviços. Porém, mesmo reconhecendo esses avanços, a exemplo do programa Ater Mulheres 2023, permanece a ausência no processo da rotina de elaboração da diretriz dos estudos que fundamentaram a construção, com a memória das análises efetuadas, contendo elementos necessários e suficientemente detalhados, com nível de precisão adequado e os critérios de priorização adotados para as especificações do valor dos serviços.

58. Ante o exposto, deve-se recomendar ao MDA, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) elabore planejamento territorial de ações em que são mapeados agrupamentos municipais com maior concentração do público beneficiário previsto no art. 5º da Lei 12.188/2010, segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, a fim de subsidiar o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) na elaboração das diretrizes;

b) elabore plano operacional para cada novo programa com o objetivo de servir de roteiro para elaboração da diretriz a ser enviada à Anater;

c) implemente rotina na elaboração das diretrizes apresentando os estudos que fundamentaram a construção, com a memória das análises efetuadas, contendo elementos necessários e suficientemente detalhados, com nível de precisão adequado e os critérios de priorização adotados par as especificações do público beneficiário, abrangência, atividades a serem realizadas, prazos de execução e valor dos serviços.

59. Como benefícios da implementação das recomendações propostas espera-se contribuir para o aprimoramento da formulação e da concepção dos programas de Ater pública federal com decisões alocativas nas diretrizes orientadas por critérios claros e transparentes, baseados em análises técnicas mais robustas.

Achado 2: Formalização de contratos e Instrumentos Específicos de Parceria com vigência subestimada

60. Devido à ausência de estudos para definição do tempo médio necessário para que os beneficiários possam obter resultados satisfatórios, ocorreu a formalização de contratos e IEPs com vigência subestimada, o que levou ao não atendimento dos prazos e dos cronogramas de trabalho estabelecidos, impactando a efetividade e a continuidade dos programas de Ater.

61. A Lei 12.897/2013, que autorizou o Poder Executivo Federal a instituir a Anater, previu, em seu art. 14, que o serviço social autônomo poderia celebrar contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas para a execução de suas finalidades.

62. Atualmente, a entidade conta com dois principais instrumentos para a execução de serviços de Ater: os contratos com instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, selecionadas por meio de chamamento público; e os Instrumentos Específicos de Parceria (IEPs) utilizados para aporte de recursos nas entidades públicas prestadoras de serviços de Ater, em regime de mútua cooperação, para a consecução de interesse público e recíproco.

63. Essas entidades públicas são instituições governamentais que constituem um grupo diverso de figuras jurídicas, formas de prestar serviços e de se relacionar com o público beneficiário. Nesse grupo, encontram-se as empresas públicas estaduais de Ater, as chamadas Emateres. O Regulamento de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres da Anater (RLC/Anater), que disciplina os dois instrumentos, estabeleceu no art. 56, parágrafo único, que somente as entidades públicas dos estados que tiverem aderido ao Pacto Nacional de Ater poderão firmar parceria com a agência (peça 42, p. 34).

64. A escolha entre os contratos e os IEPs é realizada a partir das diretrizes estabelecidas pelo MDA para cada programa. Em 4/4/2022, como resposta à Solicitação de Auditoria CGU 905732/01, a Anater informou que (peça 40, p. 9):

[...] é realizada de forma equalizada a distribuição dos recursos entre entidade públicas e privadas, sempre prevalecendo pela celebração de instrumentos de parceria com as instituições públicas.

No entanto, observa-se em alguns casos, questões metodológicas e de expertise na condução e prestação de serviços de cada Projeto/Programa de acordo com as preposições das Diretrizes do MAPA, o que de certa forma, ocasiona na necessidade de celebração com instituições privadas, que para concorrer a chamada pública devem apresentar maior domínio para execução da metodologia proposta.

Outrossim, destacamos que em análise aos programas em execução, os valores aportados para empresas públicas são superiores aos valores aportados para as empresas privadas.

Adicionalmente, pode se observar que a abrangência de atuação das empresas públicas é para todo o estado. Enquanto das empresas privadas limita-se aos municípios distribuídos nos lotes [...].

65. As diretrizes também definem o prazo de execução dos serviços e o tempo máximo pelo qual ele poderá ser prorrogado, caso necessário. No dia 25/4/2024, em reunião realizada com o MDA, foi informado que o prazo é estabelecido com base no conjunto de atividades consideradas necessárias para atender aos objetivos de cada programa (peça 29, p. 8). Essas atividades variam para cada programa, mas geralmente são constituídas por reuniões de articulação, reuniões de mobilização e seleção de beneficiários, visitas de diagnóstico das famílias, planejamento das ações individuais, atendimentos individuais e atividades coletivas.

66. Recebidas as diretrizes, a Anater tem até 10 dias úteis para se manifestar quanto ao seu conteúdo, bem como propor ajustes e modificações que entender necessários. Por isso, nem sempre o prazo previsto nas diretrizes é o mesmo que aparece nas chamadas públicas (CPs) e nos IEPs. A tabela 2 abaixo apresenta esse comparativo para alguns programas a cujas diretrizes teve-se acesso:

Tabela 2 - Comparativo entre os prazos de execução dos serviços definidos nas diretrizes e nas chamadas públicas.

Programa	Data	Prazo nas diretrizes (meses)	Prazo nas CPs (meses/edital)	Varição CPs/diretrizes
PPB – Centro-Oeste	27/11/2020	24	24 (CP 001/2020)	0%
PPB – Amazônia Legal	19/5/2021	24	16 (CP 001/2021) 14 (CP 003/2021)	-37,5%
PNCF – Terra Brasil	16/7/2021	15	15 (CP 002/2021)	0%
Agricultores Orgânicos OCS	15/9/2021	24	23 (CP 005/2021)	-4,2%
PPB – Matopiba	10/6/2022	24	16 (CP 001/2022)	-33,3%
PPB – Sul/Sudeste	20/9/2022	24	14 (CP 003/2022)	-41,7%
Mulheres Rurais	31/3/2023	24	17 (CP 001/2023) 17 (CP 001/2024)	-37%
Bem Viver Semiárido	18/9/2023	15	14 (CP 002/2023)	-6,7%
Bem Viver Pampa	22/9/2023	18	15 (CP 003/2023)	-16,7%

Fonte: Elaborada pela equipe do TCU.

67. A tabela 2 mostra que sete dos nove programas analisados tiveram redução entre o prazo de execução previsto nas diretrizes e o definido nas chamadas públicas. Enquanto as diretrizes preveem, em média, 21 meses para os programas, os editais trazem o prazo médio de 17 meses. A redução é de 19,7%.

68. Isso revela um descompasso entre o planejamento realizado pelo ministério, materializado nas diretrizes, e o que é efetivamente adotado pela Anater na operacionalização dos programas. O prazo será, então, utilizado pelas candidatas na construção do plano de trabalho, documento em que são detalhadas as atividades a serem realizadas e o cronograma de execução.

69. Finalizado o chamamento público e contratadas as entidades prestadoras de serviços de Ater, o prazo de execução do objeto somente começará a ser contado da emissão da ordem de serviço. Em tese, esse seria o tempo para as instituições contratadas executarem as atividades definidas no plano de trabalho. Contudo, na prática, observa-se que a maioria dos contratos tem sua vigência prorrogada. Dos 89 contratos firmados entre 2020 e 2022, 77 foram prorrogados, um percentual de 87%. Os iniciados em 2023 e 2024 ainda não sofreram prorrogação, porque a vigência originalmente estabelecida não terminou. Para os IEPs firmados a partir de 2020, a situação é parecida: de 19 instrumentos, sete tiveram a vigência prorrogada.

70. Identificada a necessidade de prorrogação da vigência, a entidade deve manifestar à Anater o interesse no adiamento contratual, conforme art. 47 do RLC/Anater. Esse aditamento deve ser fundamentado em razões explícitas, claras e congruentes, indicando os fatos e fundamentos jurídicos que o justifiquem. O pedido será analisado pela Agência e, caso deferido, informado ao MDA para aprovação.

71. Segundo a Anater, em reunião realizada em 12/7/2024, as principais causas que levam à prorrogação dos contratos e IEPs são (peça 32, p. 3):

- a) atrasos na capacitação e qualificação das equipes;
- b) dificuldades no uso do Sistema de Gestão de Ater (SGA);
- c) problemas na identificação do público beneficiário, quando pré-estabelecido. É o caso, por exemplo, dos programas Agricultores Orgânicos OCS, Brasil Mais Cooperativo e daqueles voltados para assentados da reforma agrária. As listas com a identificação dos beneficiários repassadas às entidades prestadoras de serviços nem sempre estão devidamente atualizadas nos bancos de dados governamentais;
- d) inviabilidade de continuar os atendimentos presenciais durante a pandemia causada pela Covid-19.

72. A tabela 3, a seguir, apresenta um comparativo, por programa, entre o prazo de execução dos serviços definido nas chamadas públicas e o tempo médio de duração dos contratos, considerando-se as prorrogações (peça 43).

Tabela 3 - Comparativo entre o prazo de execução dos serviços definido nas chamadas públicas e o tempo médio de duração dos contratos.

Chamada Pública	Prazo nas CPs (meses) (a)	Tempo médio dos contratos (meses) (b)	Variação (b/a)
PPB – Centro-Oeste (CP 001/2020)	24	40	68%
PPB – Amazônia Legal (CP 001/2021)	16	31	94%
PPB – Amazônia Legal (CP 003/2021)	14	25	79%
PNCF – Terra Brasil (CP 002/2021)	15	24	60%
Brasil Mais Cooperativo (CP 004/2021)	14	29	107%
Agricultores Orgânicos OCS (CP 005/2021)	23	29	26%
PPB – Sudene (CP 006/2021)	23	30	30%

Chamada Pública	Prazo nas CPs (meses) (a)	Tempo médio dos contratos (meses) (b)	Variação (b/a)
PPB – Matopiba (CP 001/2022)	16	19	19%
PDHC – Quilombola (CP 002/2022)	16	20	25%
PPB – Sul/Sudeste (CP 003/2022)	14	18	29%
Brasil Mais Cooperativo – NE e CO (CP 004/2022)	13	19	46%
Mulheres Rurais (CP 001/2023)	17	17	0%
Bem Viver Semiárido (CP 002/2024)	14	14	0%
Bem Viver Pampa (CP 003/2024)	15	15	0%

Fonte: Elaborada pela equipe do TCU.

73. Os programas Mulheres Rurais, Bem Viver Semiárido e Bem Viver Pampa, por serem recentes, ainda não tiveram contratos prorrogados. Na tabela 3, observa-se que o prazo de vigência definido nas chamadas públicas não foi suficiente para nenhum dos programas de Ater lançados até 2022. O aumento no tempo de execução varia de 19%, no programa Produzir Brasil Matopiba, a 107%, no Brasil Mais Cooperativo.

74. Enquanto o prazo estabelecido nos editais foi de 13 a 24 meses, o efetivamente utilizado pelas entidades contratadas é de 18 a 40 meses. Em média, os contratos duram 27 meses. Esse tempo reduz para 23 meses quando considerados apenas os contratos iniciados a partir de 2022, próximo ao fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional causada pela pandemia da Covid-19, cenário que, segundo a Anater, prejudicou o andamento de vários contratos. Constata-se que, mesmo após o fim da pandemia, os contratos continuaram passando por prorrogações.

75. A partir dessa análise, é possível concluir que os prazos de execução dos serviços definidos nos editais de chamamento público, nos contratos de Ater e nos IEPs não têm sido adequados e exequíveis, estando subestimados. Essa situação prejudica a previsão de conclusão de cada programa de Ater, de atingimento das metas definidas no contrato de gestão e nas diretrizes, assim como de recursos necessários para dar continuidade aos serviços pactuados.

76. Como a execução das atividades não acompanha os cronogramas estabelecidos nos planos de trabalho, as entidades são obrigadas a recorrer a aditamentos contratuais para possibilitar a continuidade dos trabalhos. Geralmente, essas prorrogações não implicam em impactos financeiros para a Anater, tampouco no pagamento adicional de custos fixos. Ou seja, mesmo que os contratos sejam prorrogados por alguns meses, são as contratadas que terão que arcar com custos fixos que não foram originalmente previstos.

77. Em conclusão, prejuízos à qualidade dos serviços prestados são esperados. Os contratos e IEPs se estendem por mais tempo do que o planejado, as atividades pactuadas tornam-se mais diluídas, os contratos e IEPs têm a viabilidade financeira ameaçada e o monitoramento dos resultados fica atrasado.

78. No dia 13/5/2024, em reunião realizada com a Anater, foi informado que a vigência do contrato de gestão limita a formalização de contratos e IEPs com prazos maiores (peça 32, p. 16). No mesmo sentido, o art. 33 do RLC/Anater estabelece que os prazos contratuais não podem ultrapassar a vigência do contrato de gestão.

79. O ministério e a Anater têm prorrogado o contrato de gestão por meio de termos aditivos. Verificando esses aditamentos, observa-se todas as prorrogações foram de apenas um ano. Segundo o MDA, isso ocorre por falta de previsão orçamentária. Na visão do ministério, o curto prazo de vigência do contrato de gestão dificulta o planejamento a médio/longo prazo das políticas de Ater (peça 29, p. 6 e 7).

80. Buscando contornar essa situação, o MDA indicou que existe proposta para prorrogar o contrato de gestão até 2027, acompanhando o Plano Plurianual 2024-2027. Desde o 2º Termo

Aditivo, não são obrigatórias a análise e a aprovação prévias do Ministério da Economia, atualmente sucedido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos nessa atribuição, e da Casa Civil da Presidência da República para a prorrogação do contrato de gestão que não importe em aumento de despesa além de 25% do valor global do orçamento-programa (peça 45, p. 6). Uma maior vigência possibilitará um melhor planejamento governamental e dará maior previsibilidade aos programas e às políticas públicas de Ater.

81. Analisados os procedimentos e fluxos de trabalho que levaram à definição das diretrizes, notou-se uma ausência de estudos que previssem o prazo adequado de cada programa de Ater. Segundo entrevistas realizadas com técnicos extensionistas, com o MDA e com a Anater, o tempo apropriado para acompanhamento das famílias seria de pelo menos dois a três anos.

82. É o que também revelaram auditorias anteriores deste Tribunal. Na auditoria operacional nas ações de Ater, realizada sob o TC 016.398/2012-2, de relatoria do Ministro-substituto André Luís de Carvalho, ficou consignado (peça 47, p. 28 do TC 016.398/2012-2):

87. Ao serem questionados sobre qual seria o tempo mínimo ideal de um contrato de Ater para que as famílias tenham um benefício mais efetivo, 84,4% dos representantes das entidades afirmaram que o tempo médio seria de, pelo menos, três anos, sendo que 22,2% deles afirmaram que o tempo mínimo seria de cinco anos ou mais. Cerca de 88% dos técnicos de extensão rural que responderam a pesquisa também afirmaram que três anos seria o tempo mínimo, sendo que 40% afirmaram que esse tempo mínimo seria de cinco ou mais anos. Em relação aos fiscais de contrato do MDA, 76% deles (26 dos 34 respondentes) acreditam que três anos de contrato é o mínimo necessário.

83. Em consonância, na auditoria em inclusão produtiva, sob o TC 027.831/2017-5, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi informado que 59,76% dos 1.031 extensionistas que responderam ao questionário aplicado afirmaram que são necessários ao menos três anos de Ater para que as famílias tenham benefícios efetivos (peça 114, p. 39 do TC 027.831/2017-5).

84. A definição do adequado prazo de execução dos serviços deve observar o tempo médio necessário para que os beneficiários obtenham resultados razoáveis. Esse prazo é uma variável influenciada por vários fatores, como:

- a) os objetivos traçados para cada programa de Ater e os resultados pretendidos;
- b) o perfil socioeconômico do público-alvo, seu estágio de organização produtiva, grau acesso a tecnologias e redes de articulação (associativismo, cooperativismo);
- c) os ciclos de produção das culturas produtivas mais adotadas. Alguns produtos e espécies possuem ciclo produtivo longo, como a mamona (até oito meses), o tomate (até sete meses), a mandioca (até dezoito meses);
- d) o tempo de emissão do CAF, requisito para acesso a programas e políticas voltados à agricultura familiar;
- e) as janelas de acesso ao Programa Fomento Rural, o qual transfere recursos financeiros para que famílias em situação de pobreza desenvolvam seus projetos produtivos.

85. Portanto, não é possível estabelecer um único prazo que seja adequado para todos os programas de Ater. No caso de políticas destinadas a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, o tempo necessário para que os atendimentos tragam bons resultados será maior. Por outro lado, caso o programa tenha objetivos específicos voltados para produtores mais articulados, pode haver boas entregas em curto espaço de tempo.

86. O MDA e a Anater podem construir conjuntamente estudos que prevejam o prazo adequado de cada programa, por meio da análise dos relatórios de gestão, dos programas de Ater, da evolução dos indicadores de diagnóstico das famílias presentes no SGA e de uma consulta a entidades, técnicos extensionistas e familiares. Assim, almeja-se a adoção nas diretrizes e, consequentemente, nas chamadas públicas e IEPs de prazos mais exequíveis e apropriados para as políticas de Ater.

87. A realização de programas com duração adequada pode contribuir para a natureza de

continuidade da Ater prevista no art. 2º, inciso I, da Lei 12.188/2010. Como serviço de educação não formal, é esperado que os resultados obtidos com os atendimentos sejam percebidos a médio/longo prazo. Na prática, algumas famílias precisarão ser acompanhadas por muitos anos até que possam internalizar os conhecimentos e adquirirem razoável autonomia. Assim, a interrupção prematura do atendimento gera desperdício de recursos públicos, prejuízos à efetividade e à continuidade dos programas, bem como faz com que haja queda de credibilidade das entidades junto aos beneficiários.

88. Garantir o caráter continuado da Ater é um desafio. Dentro do período de um único programa é possível obter bons resultados, mas o acompanhamento das famílias é incerto ao término dos contratos. O serviço prestado por entidades estaduais e municipais de Ater, assim como a contratação de técnicos por associações, cooperativas ou pelas próprias famílias individualmente, pode ajudar na continuidade dos atendimentos.

89. No Brasil, a Ater é prestada por várias instituições públicas e privadas. Não há integração e coordenação entre as ações e políticas públicas de Ater executadas pelos diversos entes federativos, sejam estaduais ou municipais. Isso leva ao desconhecimento dos beneficiários atendidos por cada um, das atividades realizadas e dos resultados alcançados. A articulação entre as políticas de Ater, com o devido compartilhamento de dados, é fundamental para a garantia da continuidade da Ater e para a sua universalização, ao possibilitar o mapeamento dos beneficiários que já estão recebendo atendimento e o direcionamento de ações conjuntas.

90. Ante o exposto, deve-se recomendar ao MDA e à Anater, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que realizem estudos para estimar o tempo médio adequado para duração de cada programa de Ater, com base em indicadores sociais, econômicos e ambientais, de forma a servir como referência na elaboração das próximas diretrizes.

91. Como benefícios da implementação da recomendação proposta, espera-se contribuir com o caráter de continuidade da Ater, permitindo a prestação durante tempo suficiente para que os beneficiários assimilem e passem a utilizar, de forma sustentável e perene, os procedimentos e técnicas aprendidos, proporcionando melhorias nas condições inicialmente existentes.

Achado 3: Insuficiente supervisão ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados alcançados em cada programa

92. Devido à ausência de rotina e fluxo de trabalho definidos por meio de manuais e normas, ocorre insuficiente supervisão ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados alcançados em cada programa, o que leva à incapacidade de identificar fragilidades e ao desconhecimento da efetividade das atividades realizadas, impactando o alcance dos objetivos da Pnater.

93. O art. 1º da Lei 12.188/2010 estabeleceu que a formulação e supervisão da Pnater são de competência do MDA. Com a recriação da pasta, o Decreto 11.396/2023, que aprovou a estrutura regimental do ministério, encarregou, no art. 19, inciso XVII, a SAF/MDA de supervisionar a gestão da Anater. O Dater ficou incumbido de avaliar e supervisionar a execução e promover a avaliação dos serviços, dos programas e das ações de Ater; de avaliar os resultados da execução dos contratos de gestão firmados entre o ministério e a Anater e de implementar mecanismos de acompanhamento das ações da Anater, conforme previsto no art. 22, incisos III, IV e VI.

94. O contrato de gestão define que o MDA estabelecerá a sistemática de acompanhamento por meio de regulamento próprio e constituirá Comissão de Acompanhamento e Avaliação, conforme §§3º e 5º da cláusula décima primeira – do acompanhamento, avaliação, controle e fiscalização. Durante reunião realizada com o MDA, em 25/4/2024, foi informado que o Dater possui uma sistemática de acompanhamento que envolve a atuação de fiscais e do Comitê de Monitoramento e Avaliação do contrato de gestão (Coater).

95. Esses fiscais são servidores do MDA ou das unidades gestoras que tenham demandas, projetos ou programas executados via contrato de gestão. Em 7/11/2022, como resposta à Solicitação de Auditoria CGU 905732/06, o ministério informou que (peça 41, p. 3):

Compete ao fiscal zelar pelo efetivo cumprimento das obrigações contratuais assumidas e pela qualidade dos produtos fornecidos e dos serviços prestados aos/as agricultores/as familiares beneficiários/as da ATER.

No seu dia-a-dia, o/a fiscal verifica a execução das atividades, analisa relatórios, emite pareceres e notas técnicas, detecta desvios/inconformidades na execução e avalia suas causas, propõe medidas corretivas, e informa ao Coater, em tempo hábil, sempre que as decisões e providências a serem adotadas ultrapassarem a sua competência.

Os parâmetros utilizados acompanhamento/monitoramento baseiam-se no contrato de gestão, diretrizes do programa e nos Relatórios apresentados pela entidade, bem como consulta ao sistema de Gestão de Ater da ANATER – SGA permitindo uma visão comparativa entre o planejado e o executado.

96. *Ao Coater caberia, então, monitorar e avaliar o alcance dos resultados do contrato de gestão, utilizando-se dos pareceres emitidos pelos fiscais.*

97. *Contudo, desde a mudança de gestão do contrato do Mapa para o MDA, essa sistemática não vem sendo realizada. Segundo o ministério, como o Coater precisava passar por uma reestruturação, ele ainda não havia sido instituído. Tampouco foram encontradas evidências da atuação dos fiscais. De acordo com o MDA, os perfis de acesso ao SGA só foram obtidos ao final de 2023. Constatou-se, portanto, que a supervisão ministerial não está ocorrendo de forma regular e adequada.*

98. *Isso refletiu na ausência de análise das prestações de contas enviadas pela Anater no segundo semestre de 2022 (SEI 21000.016690/2023-93) e no ano de 2023 (SEI 55000.004492/2024-80). Dos processos submetidos à auditoria, apenas os relatórios enviados até o 2º trimestre de 2022 tiveram a análise concluída (SEI 21000.035590/2022-85 e 21000.068473/2022-06).*

99. *Das prestações de contas com análise concluída, observou-se a atuação dos fiscais na emissão de pareceres e do Coater na emissão de resumos executivos. Contudo, as análises são feitas com base apenas nas informações constantes dos relatórios e documentos anexos, não sendo realizado acesso aos dados e documentos disponíveis no SGA para confrontar as informações apresentadas. Além disso, apesar de serem expedidas recomendações à Anater, não constam nos autos evidências de monitoramento pelo MDA do atendimento dessas recomendações.*

100. *O art. 10, §1º, da Lei 12.897/2013 atribuiu ao Poder Executivo Federal a responsabilidade por apreciar, até o dia 31 de março de cada exercício, o relatório de gestão e emitir parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão pela Anater. Como os pareceres relativos aos exercícios de 2022 e 2023 ainda não foram emitidos, deve-se determinar ao MDA, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que aprecie os relatórios de gestão relativos a 2022 e 2023 e emita parecer sobre cumprimento do contrato de gestão pela Anater, conforme art. 10, §1º, da Lei 12.897/2013 e art. 16, §1º, do Decreto 8.252/2014.*

101. *O ministério informou também que a sistemática de acompanhamento está sendo materializada pela reestruturação do Coater. Um dos produtos será um manual que estabelecerá uma rotina de acompanhamento e fiscalização. Pretende-se também realizar a capacitação dos fiscais para cumprimento de suas competências.*

102. *No dia 25/7/2024, foi publicada a Portaria MDA 35/2024, que instituiu o Coater no âmbito dessa pasta, em substituição à Portaria Mapa 150/2021, que o havia instituído no Mapa. Dentre as competências definidas no art. 2º para o colegiado estão: I) apresentar proposta de monitoramento e avaliação do contrato de gestão; II) recomendar ao MDA, caso necessário, ajustes e ações corretivas decorrentes do acompanhamento e avaliação do contrato de gestão, incluindo renegociação de metas, indicadores e limites pecuniários; III) elaborar pareceres de monitoramento e avaliação dos resultados do contrato de gestão.*

103. *O art. 3º, §3º, da referida portaria estabelece que os pareceres de monitoramento e avaliação levarão em consideração os eventuais desvios dos resultados em relação às metas acordadas, a manutenção ou alteração dos cenários, e o empenho da Anater para o cumprimento dos objetivos, metas e indicadores de desempenho acordados, devendo, ainda, se necessário, indicar*

recomendações de ajustes e medidas corretivas.

104. No exercício de suas atribuições, segundo o art. 3º da mesma portaria, o Coater disporá dos pareceres de fiscalização dos fiscais designados para acompanhar as execuções dos programas e projetos executados por meio do contrato de gestão. O art. 6º, II, define os pareceres de fiscalização como pareceres técnicos de avaliação física e financeira, sem entrar em maiores detalhes.

105. Acredita-se que com a instituição do Coater, o MDA conseguirá dar andamento na supervisão do contrato de gestão. Porém, constata-se ainda a ausência de rotina e fluxo de trabalho definidos por meio de manuais e normas para supervisão do contrato de gestão, da Anater e dos resultados alcançados em cada programa.

106. O Dater embasa sua atuação no Manual de Acompanhamento de Contratos de Ater de 2012 (peça 17), anterior à instituição da Anater, que não apresenta orientações e procedimentos de acordo com o contrato de gestão e legislação vigentes. A revogada Portaria Mapa 150/2021, a Nota Técnica Mapa 5/2021, que subsidiou a sua edição, e a atual Portaria MDA 35/2024 não apresentam orientações de como os membros das áreas técnicas devem elaborar os pareceres, de que forma e com qual regularidade os programas serão acompanhados e quais critérios serão analisados.

107. A ausência de supervisão ministerial e de definição de uma rotina de acompanhamento, monitoramento e avaliação do contrato de gestão prejudica a identificação de falhas e fragilidades e a devida proposição de medidas corretivas e adoção de oportunidades de melhoria. Além disso, leva ao desconhecimento dos resultados que estão sendo obtidos em cada programa. A falta de clareza quanto à sistemática de acompanhamento torna a supervisão ineficiente e gera falta de expectativa de controle dos resultados.

108. Por isso, faz-se necessária uma sistemática de acompanhamento do contrato de gestão em que estejam previstos os agentes responsáveis e suas competências, uma rotina de acompanhamento, monitoramento e avaliação indicando quais ferramentas serão utilizadas, quais informações serão avaliadas e quais critérios serão adotados para aferir os resultados do contrato de gestão e o desempenho da Anater. Nessa sistemática, deverá ser apresentada a proposta de monitoramento e avaliação do contrato de gestão pelo Coater e de que forma serão estruturados os pareceres de monitoramento e avaliação do contrato e aqueles emitidos pelos fiscais.

109. De forma a padronizar os pareceres, modelos podem ser adotados para agilizar e direcionar o trabalho do corpo técnico. Uma prática positiva adotada pelo MDA é a atuação conjunta com as SFDA para operacionalização das atividades de Ater, que atuam prestando suporte na emissão do CAF e no acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar e ao Programa de Aquisição de Alimentos. Caso necessário, a SFDA também é acionada para acompanhar projetos ou realizar fiscalizações.

110. A apropriada supervisão pelo MDA dos programas de Ater formalizados através do contrato de gestão tem o potencial de levar ao conhecimento da efetividade das políticas públicas na vida dos beneficiários, assim como identificar pontos a serem melhorados na concepção das diretrizes e na execução das atividades.

111. Sobre o tema, a publicação “Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante”, assim dispõe (peça 33, p. 163):

O processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas gera a informação necessária para verificar desempenho de políticas, permitindo realizar ajustes ao longo de sua execução. O controle possibilita que as ações e as diretrizes estabelecidas pelas políticas caminhem de fato de acordo com o esperado, havendo espaços e oportunidades para que os desvios e as inconformidades sejam detectados rapidamente.

Por monitoramento entende-se o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política. A avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Trata-se de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política.

Tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações. Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: i) medir continuamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

112. A prática de monitoramento e avaliação de resultados dos processos de uma política pública encontra respaldo em diversas normas legais. De forma geral, cabe mencionar o art. 37, §16, da Constituição Federal de 1988; o art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017; e o anexo Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período 2020 a 2031, item 2.3, do Decreto 10.531/2020.

113. As atividades de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos devem retroalimentar os processos de planejamento e execução dos programas de Ater, para que eles possam ser continuamente aprimorados.

114. Ante o exposto, deve-se determinar ao MDA, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que no prazo de 90 dias, institua uma sistemática de acompanhamento ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados de cada programa, que contemple normas, procedimentos e orientações, conforme art. 10 da Lei 12.897/2013, art. 22, incisos III, IV e VI, da Lei 11.396/2023 e §§3º e 6º da décima primeira cláusula do contrato de gestão.

Achado 4 - Adoção de critérios inadequados para acompanhamento dos resultados alcançados

115. Devido à ausência de sistemática de acompanhamento e averiguação dos resultados por meio de indicadores qualitativos e quantitativos pelo MDA e à carência de sistematização dos dados de indicadores no Sistema de Gestão de Ater (SGA), ocorre a adoção de critérios inadequados para acompanhamento dos resultados alcançados, o que leva a fragilidades na avaliação de efetividade dos programas de Ater, impactando o atingimento dos objetivos da Pnater.

116. A avaliação de desempenho do contrato de gestão é estabelecida em sua cláusula décima primeira – do acompanhamento, avaliação, controle e fiscalização (peça 44, p. 6-7), segundo a qual a Anater deve prestar informações por meio de Relatório Anual de Execução e, ao final do contrato, cabe ao MDA realizar a avaliação conclusiva dos resultados alcançados.

117. Nos termos dos parágrafos 1, 5 e 6 da cláusula décima primeira, esse Relatório Anual de Execução deve ser elaborado pela Anater com o objetivo de subsidiar manifestação do MDA por meio de Comissão de Acompanhamento e Avaliação, que deve realizar análise sobre os seguintes aspectos (peça 44, p. 7):

I. indicação das metas com tendência de cumprimento ou superação com análise das razões da eventual superação;

II. indicação das metas com tendência do não cumprimento com análise das razões e avaliação de impacto para o não cumprimento;

III. obrigações não cumpridas por qualquer das partes e análise do impacto do não cumprimento da execução do contrato;

IV. ações que possam ser tomadas para auxiliar a execução do contrato; e

V. recomendações gerais que julgue necessário apresentar para a boa execução do contrato, inclusive propor a renegociação das metas e dos indicadores, caso necessário.

118. As metas e indicadores a serem avaliados são estabelecidos nos anexos do contrato de gestão, em que estão apensados o programa de trabalho, o demonstrativo de compatibilidade dos planos anuais com orçamento-programa e o cronograma de metas.

119. No entanto, constatarem-se inconsistências nesse desenho de avaliação proposto, tais como metas com quantidades globais não individualizadas por programas e uso do indicador “atividades de Ater executadas” para mensurar a execução física, sendo que o contrato de gestão estabelece como principal critério de avaliação o indicador de desempenho “número de famílias beneficiadas”.

120. A análise realizada pela equipe de auditoria utilizou o Relatório de Gestão da Anater - relato integrado – exercício 2022 (peça 48) em conjunto com os autos que constam a supervisão pelo

MDA das atividades exercidas pela Anater no exercício de 2022, apresentados no referido relatório (SEI 21000.068473/2022-06). Consta no relatório, em seu item 3.1, Resultados e desempenho da gestão (peça 48, p. 64-66), a tabela 4, reproduzida abaixo, com a demonstração do desempenho físico e resultados de uso de recursos e de eficiência.

Tabela 4 - Resultados alcançados no exercício de 2022 inerentes às metas do Contrato de Gestão.

Programas / Projetos	Item	Previsto R\$	EXECUÇÃO 2022 R\$	% EXECUÇÃO 2022	TOTAL GERAL (Acumulado) R\$	% Execução (Acumulado)
PCRF*	Beneficiários Atendidos	2.000	341	-	2.066	-
	Atendimentos	24.283	1.100	4,53%	23.365	96,22%
	Financeiro	4.630.942,94	222.354,21	3%	4.487.673,30	96,91%
Tabaco*	Beneficiários Atendidos	12.438	1.631	-	13.567	-
	Atendimentos	113.536	2.815	2,48%	108.662	95,71%
	Financeiro	20.825.812,68	2.373.870,46	11%	19.622.355,98	94,22%
PDHC*	Beneficiários Atendidos	50.913	11.625	-	59.088	-
	Atendimentos	522.290	23.940	4,58%	484.329	92,73%
	Financeiro	82.031.645,16	7.283.210,89	9%	73.658.964,10	89,79%

Fonte: Relatório de Gestão Anater 2022 – peça 48, p. 64-66.

121. A tabela informa, para cada programa/projeto, na coluna Item os seguintes dados: Beneficiários Atendidos, que é a quantidade total prevista nas chamadas públicas e IEPs; Atendimentos, que é a quantidade de atividades prevista nas chamadas públicas e IEPs; Financeiro, que são os recursos previstos somando todos os instrumentos contratuais.

122. Ao verificar se os indicadores executados ao longo do exercício foram alcançados conforme previsto no Anexo I – Programa de Trabalho 2016-2024 do contrato de gestão, depara-se com a primeira dificuldade, isto é, no anexo constam metas com quantidades globais não individualizadas por programas, conforme tabela a seguir.

Tabela 5 - Anexo I – Programa de trabalho 2016-2024: eixo operacionalização.

a.2) Eixo Operacionalização:							METAS/ANO								
EIXO	COD. OBJETIVO	OBJETIVO ESPECÍFICO	COD. META	META	INDICADOR	ESPECIFICAÇÃO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Operacionalização	8	Realizar formação de agentes de ATER	8.1	Agentes de ATER formados	Quantidade de Agentes de ATER formados	Número agentes de ATER formados	2.000	-	4.000	5.000	321	279	940	1307*	467*
		Realizar formação de gestores de ATER	8.2	Gestores de ATER formados	Quantidade de Gestores de ATER formados	Número gestores de ATER formados	100	50	250	350	50	21	30	-	-
Operacionalização	9	Ofertar serviços de ATER para agricultores familiares e pequenos produtores, visando o desenvolvimento sustentável e a convergência das políticas públicas	9.1	Famílias beneficiadas com serviço de ATER	Quantidade de famílias assistidas com serviço de ATER	Número de famílias assistidas com repetição a cada ano**	10.000	97.606	97.606	120.000	100.000	17.700*	15.700	26.000	21000*
Operacionalização	10	Ofertar serviços de ATER para organizações de agricultores familiares na metodologia "Mais Gestão".	10.1	Organizações de agricultores familiares assistidos por serviços de ATER na metodologia "Mais Gestão".	Quantidade de organizações da agricultura familiar beneficiadas com serviços de ATER.	Organizações da agricultura familiar (com DAP PJ) com repetição a cada ano.	-	-	1.032	1.032	1.032	-	-	-	-

Fonte: Anexo – Contrato de gestão, aditivo 7, peça 47, p. 6.

123. Como se vê, para a meta 9.1-famílias beneficiadas com serviço de Ater, o ano de 2022 previa a quantidade a ser executada de 15.700 famílias. Porém, não é possível identificar quais programas inserem-se nesse indicador, sequer suas metas são individualizadas. Para que fosse possível avaliar o desempenho da Anater, o instrumento deveria prever a meta para alcance no exercício individualizada para cada programa existente, informando os recursos financeiros a serem aplicados.

124. A ausência de metas individualizadas dificulta a avaliação dos resultados pelo MDA, conforme relatado por fiscal, em análise da prestação de contas parcial (peça 50, Nota Técnica 113/2022 – SEI 21000.068473/2022-06):

5.13 - Por fim, em que pese a falta de meta para aferição do número de beneficiários atendidos no segundo trimestre de 2022, foi possível constatar a realização de 944 atividades e o número de 177 beneficiários atendidos no segundo semestre de 2022.

(...)

10.9 - Reitera-se sobre a necessidade de que seja anexado aos autos do processo o Contrato de Gestão e os termos aditivos relacionados a ele, para que seja realizada uma análise comparativa das metas estabelecidas e executadas por meio do instrumento legal pactuado além das metas apresentadas no relatório.

125. Acrescenta-se às inconsistências nesse desenho de avaliação, o uso no relatório de gestão 2022, para o eixo operacionalização, do indicador “atividades de Ater executadas” para mensurar a execução física ao longo do período, sendo que o contrato de gestão estabelece, como principal critério de avaliação, o indicador de desempenho “número de famílias beneficiadas”.

126. Ressalta-se que o contrato de gestão, quando define no Anexo I – Programa de Trabalho, item c, os critérios de avaliação de desempenho da implantação da Anater, não prevê as atividades executadas ou atendimentos no rol dos indicadores de desempenho, cabendo uma revisão pelo MDA dos indicadores de desempenho a serem utilizados (peça 50, p.19).

127. Outro ponto que cabe destaque refere-se à utilização do sistema SGA para subsidiar a avaliação de desempenho prevista no contrato de gestão. A plataforma não permite realizar uma avaliação de desempenho em tempo real do contrato de gestão utilizando os indicadores de desempenho individualizados dos programas por ano a fim de aferir se as metas previstas estão sendo ou foram alcançadas.

128. Em entrevista, realizada no dia 10/7/2024, com servidores da Anater, foi questionado pela equipe de auditoria se existe previsão de inserir os indicadores de desempenho no SGA, para aferir as metas do contrato de gestão ao longo dos anos. Em resposta, foi informado que esse tipo de informação já existe no SGA e que seria possível montar um painel de BI (business intelligence) com os dados.

129. Portanto, cabe recomendar à Anater, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, implementar no SGA o monitoramento das metas ao longo dos exercícios utilizando os indicadores de desempenho previstos no contrato de gestão bem como a execução financeira. Além disso, cabe recomendar ao MDA, com base no mesmo fundamento, que revise a forma que está sendo feita a análise de resultados do contrato de gestão utilizando os indicadores de desempenho, uma vez que, conforme demonstrado, há incompatibilidade dos anexos do contrato de gestão que norteiam a avaliação com os relatórios apresentados pela Anater.

130. Os indicadores de desempenho previstos permitem a avaliação quanto aos aspectos de eficiência e eficácia. No que concerne à avaliação de resultado e impacto de cada programa quanto à efetividade da ação pública é imperioso o uso dos indicadores quantitativos e qualitativos. Como narrado nos itens anteriores, o contrato de gestão foi concebido para que o acompanhamento e a avaliação sejam realizados por indicadores de desempenho que apenas medem esforços, uma vez que esses trazem um panorama da execução física e financeira, avaliando apenas quais foram os produtos e serviços prestados pela Anater (número de agentes de Ater capacitados, número de

famílias beneficiadas com serviços de Ater, número de unidades de referências tecnológicas de Ater, número de agricultores assentados da reforma agrária), não permitindo avaliar o efetivo resultado (as mudanças incidentes nos beneficiários) e os impactos do programa.

131. O monitoramento realizado pela Anater, registrado em seus relatórios de monitoramento e avaliação, traz apenas a análise da execução física e financeira das atividades. Esses relatórios são base para a elaboração dos relatórios de atividades que subsidiam as informações apresentadas nos relatórios de gestão, trazendo a evolução dos programas ao longo do exercício e avaliando, como já mencionado, os indicadores de beneficiários atendidos, quantidade de atividades realizadas e dispêndios financeiros para as atividades finais ou para o eixo operacional. Porém, verifica-se que não é realizada uma avaliação, nesses relatórios, utilizando os indicadores qualitativos, que podem medir resultados e impactos, além de aspectos de eficácia, eficiência e efetividade.

132. As chamadas públicas e os IEPs utilizam indicadores previstos nas diretrizes, relacionados ao acompanhamento das famílias. Esses indicadores qualitativos, também chamados de indicadores de atividades pela Anater, são parâmetros técnicos/produtivos, sociais e ambientais que são obtidos ao longo da execução dos contratos e inseridos no sistema SGA com objetivo de mensurar o impacto das ações desenvolvidas para cada agricultor familiar ou empreendimento beneficiário de programas.

133. Foi informado em entrevista com a Anater, no dia 10/7/2024, que o monitoramento realizado nos contratos leva em consideração esses indicadores quando da elaboração dos diagnósticos, nas fases iniciais, intermediárias e finais. Com esses diagnósticos é possível aferir, por parte da Anater, o aproveitamento das famílias e das organizações em decorrência das ações de Ater recebidas de acordo com o programa/projeto em que estão inseridas.

134. Assim, ao final dos contratos é realizada comprovação final de cumprimento de metas do instrumento, momento em que é feita análise de geração de valor, como por exemplo, se houve aumento de renda/produtividade, redução de custos, implementação de novas tecnologias, entre outros.

135. Já o resultado global final de cada programa é elaborado, segundo o manual de monitoramento e avaliação da Anater - versão 2020, após a finalização de todos os instrumentos e contratos, para consolidação total de levantamentos produtivos, diagnósticos e indicadores (peça 51, p. 9-10). Portanto, esses indicadores qualitativos somente serão utilizados para avaliação dos programas quando da avaliação final do projeto, após finalização de todos os instrumentos e contratos.

136. Foi solicitado à Anater (peça 22) que fossem apresentados os relatórios finais, com as análises globais consolidadas, dos programas finalizados em 2023. Em resposta, a Anater informou que a avaliação final dos programas ainda não foi realizada e a condução da atividade está sendo planejada, uma vez que há limitações operacionais e sistêmicas, conforme excerto abaixo (peça 23):

3. A condução dessa atividade está sendo alinhada internamente entre a gestão da Anater, de modo a se estabelecer a linha de orientação das análises individuais dos contratos dentro de cada programa e a definição da estrutura do Relatório Final de Avaliação.

4. Este procedimento se torna necessário em função das limitações operacionais e sistêmicas existentes na Anater e da ausência, no SGA, de fornecimento de relatórios gerenciais, requerendo que as equipes efetuem a extração dos dados para posterior tratamento e análise das informações inseridas pelas entidades contratadas no SGA para que haja a composição e avaliação dos Programas. Esse tratamento é realizado de forma manual, com a utilização de planilhas de excel, situação que retarda a compilação dos dados passíveis de análise em cada um dos contratos que compõem os Programas.

137. As limitações operacionais do SGA para emissão de relatórios gerenciais foram abordadas na auditoria realizada pela CGU que avaliou a gestão da Anater no período de 2017 a

2022. O órgão de controle interno apontou inexistência de módulo de análise gerencial no SGA e inexistência de rotina eletrônica com produtos e relatórios com informações suficientes para avaliação da efetividade da Ater realizada, sugerindo modificações no monitoramento realizado através do SGA (peça 38, p. 26-28).

138. Em entrevista com os servidores da Anater, foram relatadas deficiências no sistema relacionadas à dificuldade em extrair com facilidade os dados dos indicadores qualitativos dos beneficiários em virtude de os dados serem armazenados de forma não estruturada. Informou-se que o SGA é uma fonte imensa de informações do meio rural brasileiro, podendo ser utilizado para subsidiar a formulação de políticas públicas pelo MDA. No entanto, atualmente esse trabalho tem que ser feito todo manualmente, porque os dados não estão estruturados em relatórios.

139. Acrescentou-se que as gerências têm identificado várias necessidades de mudanças, exemplificando que, quando uma análise precisa ser feita, tudo é extraído para uma planilha e realizado tratamento das informações para emissão de pareceres como os de encerramento ou de aditamento contratual. Foi informado, também, que as informações não estão prontas no SGA para agilizar o trabalho e que estão sendo realizadas melhorias no sistema para que se permita a emissão dos relatórios necessários.

140. Em entrevista com o MDA, quando questionados de que forma os indicadores são utilizados para retroalimentar o planejamento das ações, foi relatado que é importante que a Anater repasse os relatórios com os indicadores sistematizados periodicamente para que o Dater possa recomençar a fazer as análises e utilizar para essa retroalimentação dos planos, inclusive para as diretrizes. Enfatizou-se, também, que os indicadores de atividades que constam no SGA não são utilizados pelo Dater, pois esses são na maioria dados qualitativos, sendo necessária a sistematização das informações inseridas. Exemplificou-se que há políticas, a exemplo da Ater quilombolas, que possuem indicadores específicos nos quais o MDA tem maior interesse, enfatizando a necessidade da sistematização desses indicadores dentro do SGA.

141. O próprio documento de diretrizes para o programa Ater para mulheres rurais de 31/3/2023 (peça 52, p. 17-21) traz em seu referencial metodológico a necessidade da sistematização de dados para monitoramento dos indicadores do projeto:

4.6 Referencial metodológico para os serviços de Ater para as mulheres rurais

Sistematização de dados, conhecimentos e experiência: Todas as atividades realizadas exigirão sistematização de dados e elaboração de documentos em meio eletrônico, utilizando softwares e sistemas eletrônicos indicados pelo MDA quando for o caso.

(...)

4.7 Referencial para planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços de Ater

O monitoramento dos indicadores do projeto será realizado por meio do sistema de gestão da Anater. É um processo de registro de observações sobre o desenvolvimento das atividades propostas e a produção de resultados, com base em indicadores devidamente estabelecidos nas propostas. O monitoramento reflete o acompanhamento da execução das ações.

142. Portanto, há necessidade de sistematização dos dados de indicadores de atividades no SGA de forma que possam ser utilizados, cabendo à Anater essa incumbência, conforme Manual de monitoramento e avaliação próprio, versão 2020 (peça 51).

143. Quanto à avaliação final do programa com os resultados globais, com objetivo de identificar o decurso de tempo efetivamente despendido para que haja a finalização do projeto, foi elaborada a tabela abaixo, com o período total de duração dos programas, considerando a finalização de todos os instrumentos e contratos, para consolidação total de levantamentos produtivos, diagnósticos e indicadores.

Tabela 6- Decurso de tempo despendido para finalização de todos os instrumentos e contratos dos programas.

Programa	Início (*)	Finalização completa (**)	Tempo aproximado
Programa Ater mais gestão	21/06/2018	31/12/2023	5 anos
Programa cadastro de terras e regularização fundiária (PCTRF)	22/08/2018	31/12/2023	5 anos
Projeto Dom Helder Câmara	30/04/2017	31/12/2023	6 anos
Programa nacional de crédito fundiário	21/06/2018	31/12/2023	5 anos
Programa nacional de crédito fundiário - Terra Brasil	28/09/2020	31/12/2023	3 anos
Programa nacional de diversificação de áreas cultivadas com tabaco (PNDACT)	25/05/2018	31/12/2023	5 anos

(*) Dados obtidos no SGA.

(**) Dados obtidos no Relatório de Gestão Anater 2023 (peça 49, p.35).

Fonte: elaborada pela equipe do TCU.

144. Como pode ser vislumbrado na tabela acima, para que se tenha os resultados globais do programa a fim de verificar sua efetividade, é necessário o decurso de aproximadamente cinco anos. Uma alternativa para sanar essa dificuldade relacionada ao tempo demasiado para que se tenha uma avaliação do programa seria, após a sistematização de dados no SGA, a disponibilização dos indicadores ao longo do período de execução do programa. Assim, os resultados periódicos dos programas poderiam ser utilizados para retroalimentar o planejamento das ações e elaboração das diretrizes, uma vez que possibilitariam uma avaliação periódica quantitativa e qualitativa individualizada dos programas e não apenas ao final do programa como é hoje.

145. Por conseguinte, cabe recomendar ao MDA e à Anater, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que realizem avaliações periódicas quantitativa e qualitativa individualizada dos programas utilizando os indicadores de atividades.

146. Acrescenta-se que essa avaliação quantitativa e qualitativa individualizada dos programas é necessária para que o MDA possa realizar a supervisão e avaliação dos programas conforme estabelece o art. 22 do Decreto 11.396/2023, bem como para que o Coater possa avaliar os resultados da execução dos contratos de gestão referenciado no art. 2º da Portaria MDA 35/2024, abaixo transcrito:

Art. 2º Ao Coater, compete:

II - elaborar pareceres de monitoramento e avaliação dos resultados do contrato de gestão;

III - elaborar, coordenar, avaliar e supervisionar a execução e promover a avaliação dos serviços, dos programas e das ações de assistência técnica e extensão rural;

IV - avaliar os resultados da execução dos contratos de gestão firmados entre o Ministério e a Anater, nos termos do disposto no § 1º do art. 10 da Lei nº 12.897, de 2013;

147. Portanto, quando da definição da sistemática de acompanhamento do contrato de gestão, da Anater e dos resultados de cada programa é necessário que sejam adotados os indicadores quantitativos e qualitativos de forma que possa ser realizada avaliação não só das metas que medem o esforço do processo, mas avaliar os resultados e os impactos dos programas.

148. Como benefícios da implementação das recomendações propostas, espera-se aumento da transparência na execução das ações de Ater pela Anater, em especial no que diz respeito à eficiência, eficácia e efetividade dos programas de Ater implementados.

4 - CONCLUSÃO

149. O objetivo do trabalho foi avaliar a estruturação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) a cargo da Anater, verificando seus processos e controles, bem como os resultados na inclusão econômica e social dos produtores rurais.

150. Quanto à questão 1 (em que medida o processo de definição das diretrizes pelo MDA é realizado com base em estudos e procedimentos adequados), o primeiro achado identificou que o MDA não possui um fluxo de trabalho formalizado para a elaboração de diretrizes para os programas de Ater, o que resulta em falta de clareza e transparência na definição de parâmetros como público-alvo, abrangência territorial e valor dos serviços. Foi constatado no processo de elaboração das diretrizes a ausência de rotina devidamente formalizada, falta de um planejamento territorial atualizado do ministério, ausência de estudos de custo detalhados bem como carência de apresentação dos estudos que fundamentaram a construção da diretiva, com a memória das análises efetuadas.

151. Com isso deve ser recomendado ao MDA que elabore planejamento territorial de ações, planos operacionais para cada novo programa, além de implementar rotina de elaboração das diretrizes com base em análises técnicas mais robustas, para garantir maior clareza e transparência.

152. O segundo achado identificou ausência de estudos para definição do tempo médio necessário para que os beneficiários possam obter resultados satisfatórios. Foram identificados prazos subestimados nos contratos e Instrumentos Específicos de Parceria (IEPs), levando ao descumprimento de cronogramas e afetando a efetividade dos serviços prestados, descompasso entre o prazo de execução definido nas chamadas públicas em comparação com as diretrizes originais, o que compromete a adequação dos prazos para a realização dos serviços e por fim, ausência de estudos suficientes para definir o prazo ideal para a duração dos programas de Ater, prejudicando a elaboração de cronogramas realistas e a eficácia dos serviços.

153. Com isso deve ser recomendado ao MDA e à Anater que realizem estudos detalhados para estimar o tempo médio adequado para a duração de cada programa, considerando fatores como o perfil socioeconômico do público-alvo e os ciclos produtivos das culturas.

154. No que se refere à questão 2 (em que medida o monitoramento e a avaliação, pelo MDA, do contrato de gestão e dos programas de Ater aferem adequadamente os resultados alcançados para o aperfeiçoamento da Pnater), o terceiro achado constatou insuficiente supervisão pelo MDA do contrato de gestão e dos resultados alcançados em cada programa. Foi verificado que a supervisão ministerial não está ocorrendo de forma regular e adequada, refletindo na ausência de análise das prestações de contas enviadas pela Anater no segundo semestre de 2022 e no ano de 2023. Constatou-se ainda a ausência de rotina e fluxo de trabalho definidos por meio de manuais e normas para o acompanhamento, monitoramento e avaliação do contrato de gestão, resultando em um desconhecimento dos resultados alcançados, além de prejudicar a identificação de falhas e fragilidades e a devida proposição de medidas corretivas e adoção de oportunidades de melhoria.

155. Com isso deve ser determinado ao MDA que aprecie os relatórios de gestão relativos a 2022 e 2023, emita parecer sobre cumprimento do contrato de gestão e institua uma sistemática de acompanhamento ministerial do contrato de gestão e dos resultados de cada programa.

156. Ainda quanto à questão 2, respondendo aos quesitos das subquestões se “a prestação de contas por meio dos relatórios de gestão e de atividades da Anater informam adequadamente os resultados alcançados” e se “os indicadores de desempenho relacionados ao objeto do contrato de gestão e os indicadores para o monitoramento e avaliação dos resultados dos prestadores de serviços são adequados e suficientes para o atingimento dos objetivos da Pnater”, o achado 4 identificou adoção de critérios inadequados para acompanhamento dos resultados alcançados pelo MDA. Foi identificada dificuldade em avaliar o desempenho da Anater pelo MDA devido à ausência de metas individualizadas no contrato de gestão, acrescido ao impedimento de a plataforma do sistema SGA não permitir realizar uma avaliação de desempenho em tempo real.

157. Quanto a esse ponto deve ser recomendado ao MDA que revise a forma que está sendo feita a análise de resultados do contrato de gestão utilizando os indicadores de desempenho. Além

disso, cabe recomendar à Anater implementar no SGA o monitoramento das metas ao longo dos exercícios utilizando os indicadores de desempenho previstos no contrato de gestão bem como a execução financeira.

158. Outra questão vista trata-se da necessidade de sistematização pela Anater dos dados de indicadores de atividades no SGA, de forma que possam ser utilizados. Verificou-se que esses indicadores não estão disponíveis ao longo do período de execução do programa de forma que possam ser utilizados para avaliar os resultados e os impactos dos programas.

159. Com isso cabe recomendar ao MDA e à Anater que realizem avaliações periódicas quantitativa e qualitativa individualizada dos programas utilizando os indicadores de atividades, bem como recomendar à Anater que realize a sistematização dos dados de indicadores de atividades no SGA.

160. Espera-se que a adoção das medidas propostas contribua com o aprimoramento da concepção dos programas de Ater com decisões alocativas orientadas por critérios claros e transparentes. Ademais, espera-se contribuir com a implementação de uma sistemática de acompanhamento do contrato pelo MDA baseada em indicadores que permitam aferir, além da eficácia e da eficiência, a efetividade dos programas.

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

161. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

I - recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) elabore planejamento territorial de ações em que são mapeados agrupamentos municipais com maior concentração do público beneficiário previsto no art. 5º da Lei 12.188/2010, segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, a fim de subsidiar o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) na elaboração das diretrizes (itens 22 a 40);

b) elabore plano operacional para cada novo programa com o objetivo de servir de roteiro para elaboração da diretriz a ser enviada à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural -Anater (itens 41 a 48);

c) implemente rotina na elaboração das diretrizes apresentando os estudos que fundamentaram a construção, com a memória das análises efetuadas, contendo elementos necessários e suficientemente detalhados, com nível de precisão adequado e os critérios de priorização adotados para especificações do público beneficiário, abrangência, atividades a serem realizadas, prazos de execução e valor dos serviços (itens 22 a 57).

d) quando da definição da sistemática de acompanhamento do contrato de gestão, da Anater e dos resultados de cada programa, que:

d.1) revise a metodologia atual de análise de resultados do contrato de gestão pelos indicadores de desempenho para que haja compatibilidade dos anexos do contrato de gestão que norteiam a avaliação com os relatórios apresentados pela Anater (itens 115 a 126);

d.2) sejam adotados os indicadores quantitativos e qualitativos de forma que possa ser realizada avaliação não só das metas que medem o esforço do processo, mas também dos resultados e dos impactos dos programas (itens 130 a 147);

II- recomendar à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) implemente no Sistema de Gestão de Ater (SGA) o monitoramento das metas ao longo dos exercícios utilizando os indicadores de desempenho previstos no contrato de gestão bem como o avanço financeiro (itens 127 a 129);

b) realize a sistematização dos dados de indicadores de atividades no SGA de forma que possa ser utilizado para acompanhar a efetividade de cada programa (itens 130 a 142);



III- recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) realizem estudos para estimar o tempo médio adequado para duração de cada programa de Ater, com base em indicadores sociais, econômicos e ambientais, de forma a servir como referência na elaboração das próximas diretrizes (itens 60 a 90);

b) realizem avaliações periódicas quantitativas e qualitativas individualizadas dos programas utilizando os indicadores de atividades (itens 130 a 145).

IV - determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias:

a) aprecie os relatórios de gestão relativos a 2022 e 2023 e emita parecer sobre cumprimento do contrato de gestão pela Anater, conforme art. 10, §1º, da Lei 12.897/2013 e art. 16, §1º, do Decreto 8.252/2014 (itens 92 a 100);

b) institua uma sistemática de acompanhamento ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados de cada programa, que contemple normas, procedimentos e orientações, conforme art. 10 da Lei 12.897/2013, art. 22, incisos III, IV e VI, da Lei 11.396/2023 e §§3º e 6º da décima primeira cláusula do contrato de gestão (itens 101 a 114);

c) encaminhe ao TCU plano de ação contendo o cronograma das medidas necessárias à implementação das recomendações discriminadas acima, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

V - determinar à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe ao TCU plano de ação contendo o cronograma das medidas necessárias à implementação das recomendações discriminadas acima, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

VI - encaminhar cópia do acórdão que vier a ser adotado e do relatório e voto que o fundamentarem, bem como cópia do presente relatório de auditoria, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;

VII- nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens I, II e III desta proposta de encaminhamento;

VIII- autorizar a AudAgroAmbiental a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo; e

IX - arquivar os autos nos termos do artigo 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”
É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria para avaliar o planejamento (estabelecimento de diretrizes e metas), acompanhamento, controle e fiscalização da execução, bem como o desempenho da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), e os resultados para atingir os objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), por meio do contrato de gestão.

2. A equipe de fiscalização da então denominada Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – AudAgroAmbiental, atualmente Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – AudSustentabilidade, buscou avaliar a estruturação dos serviços de assistência técnica e extensão rural

a cargo da Anater, verificando seus processos e controles, bem como os resultados na inclusão econômica e social dos produtores rurais.

3. Conforme relatório da auditoria (peça 65), a partir do objetivo do trabalho, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão de auditoria 1: em que medida o processo de definição das diretrizes (metas quantitativas, prazos de execução, público beneficiário prioritário, regiões territoriais atendidas e orçamento previsto), pelo MDA, definidos no art. 19, inciso XVII, da Lei 11.396/2023 é elaborado com base em estudos e procedimentos desenhados e adequados para atender os princípios e diretrizes que orientam a Política Nacional de Ater?

b) Questão de auditoria 2: em que medida o monitoramento e a avaliação, pelo MDA, do contrato de gestão e dos programas de Ater são capazes de mensurar os resultados alcançados pela Anater em relação aos objetivos da Pnater, às metas do contrato de gestão e às diretrizes dos programas de Ater?

Subquestão de auditoria 2.1: a prestação de contas por meio dos relatórios de gestão e de atividades da Anater informam adequadamente os resultados alcançados?

Subquestão de auditoria 2.2: o monitoramento e a avaliação, pelo MDA, do contrato de gestão e dos programas de Ater aferem adequadamente os resultados alcançados para o aperfeiçoamento da Pnater?

Subquestão de auditoria 2.3: os indicadores de desempenho relacionados ao objeto do contrato de gestão e os indicadores para o monitoramento e avaliação dos resultados dos prestadores de serviços são adequados e suficientes para o atingimento dos objetivos da Pnater?

4. A equipe de auditoria constatou os seguintes achados:

a) Achado 1: Ausência de rotina devidamente formalizada e estabelecida no processo de elaboração de diretrizes pelo MDA;

b) Achado 2: Formalização de contratos e Instrumentos Específicos de Parceria com vigência subestimada;

c) Achado 3: Insuficiente supervisão ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados alcançados em cada programa; e

d) Achado 4: Adoção de critérios inadequados para acompanhamento dos resultados alcançados.

5. Para o achado “Ausência de rotina devidamente formalizada e estabelecida no processo de elaboração de diretrizes pelo MDA”, a AudSustentabilidade identificou que “Devido à ausência de fluxo de trabalho definido por meio de planos operacionais, manuais e procedimentos, não há rotina devidamente formalizada e estabelecida no processo de elaboração de diretrizes pelo MDA, o que leva a menor clareza e transparência quanto aos parâmetros definidos para cada programa, impactando a definição de público beneficiário, abrangência, atividades a serem realizadas, prazos de execução e valor dos serviços”.

6. Foi constatado pela equipe de auditoria, por meio de entrevista ao MDA, que o ministério não possui uma política territorial e que o atual plano territorial não é mais válido, o que acarreta fragilidade das informações disponíveis, dificulta a delimitação da população-alvo e, conseqüentemente, a identificação de onde está concentrado o beneficiário da ação no território.

7. A AudSustentabilidade procurou avaliar se o MDA realiza estudos próprios ou em conjunto com a Anater que possam identificar o custo dos serviços de Ater nas diferentes regiões.

8. A análise identificou que existe uma variação do índice custo-família-ano, entretanto não é possível aferir sua composição com base nos processos em que constam as diretrizes. Não há estudo de custos, prejudicando aspectos de clareza e transparência quanto aos parâmetros definidos para cada programa.

9. Para este achado, a unidade técnica propôs recomendar ao MDA que: elabore planejamento territorial de ações em que são mapeados agrupamentos municipais com maior concentração do público beneficiário previsto no art. 5º da Lei 12.188/2010, segundo critérios sociais,

culturais, geográficos e econômicos, a fim de subsidiar o Dater na elaboração das diretrizes; elabore plano operacional para cada novo programa com o objetivo de servir de roteiro para elaboração da diretriz a ser enviada à Anater; e implemente rotina na elaboração das diretrizes apresentando os estudos que fundamentaram a construção, com a memória das análises efetuadas, contendo elementos necessários e suficientemente detalhados, com nível de precisão adequado e os critérios de priorização adotados para as especificações do público beneficiário, abrangência, atividades a serem realizadas, prazos de execução e valor dos serviços.

10. Outra constatação da auditoria foi a *“Formalização de contratos e Instrumentos Específicos de Parceria com vigência subestimada”*. Neste achado foi identificada a ocorrência de formalização de contratos e IEPs com vigência subestimada, devido à ausência de estudos para definição do tempo médio necessário para que os beneficiários possam obter resultados satisfatórios, levando ao não atendimento dos prazos e dos cronogramas de trabalho estabelecidos.

11. A Agência pode celebrar contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas para a execução de suas finalidades. Os principais instrumentos são os contratos com instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, selecionadas por meio de chamamento público, e os Instrumentos Específicos de Parceria (IEPs) utilizados para aporte de recursos nas entidades públicas prestadoras de serviços de Ater.

12. A escolha entre os contratos e os IEPs é realizada a partir das diretrizes estabelecidas pelo MDA para cada programa. As diretrizes também definem o prazo de execução dos serviços e o tempo máximo pelo qual ele poderá ser prorrogado, caso necessário.

13. Nesse contexto, a equipe de auditoria concluiu que há um descompasso entre o planejamento realizado pelo ministério, materializado nas diretrizes, e o que é efetivamente adotado pela Anater na operacionalização dos programas.

14. A AudSustentabilidade propôs ao MDA e à Anater que realizem estudos para estimar o tempo médio adequado para duração de cada programa de Ater, com base em indicadores sociais, econômicos e ambientais, de forma a servir como referência na elaboração das próximas diretrizes.

15. O terceiro achado foi designado como *“Insuficiente supervisão ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados alcançados em cada programa”*.

16. A unidade técnica entendeu que ocorre insuficiente supervisão ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados alcançados em cada programa, o que leva à incapacidade de identificar fragilidades e ao desconhecimento da efetividade das atividades realizadas, impactando o alcance dos objetivos da Pnater. Tal fato pode ser constatado desde a recriação da pasta pelo Decreto 11.396/2023, que aprovou a estrutura regimental do Ministério e encarregou a SAF/MDA de supervisionar a gestão da Anater.

17. Nessa linha, a AudSustentabilidade destacou que:

“O contrato de gestão define que o MDA estabelecerá a sistemática de acompanhamento por meio de regulamento próprio e constituirá Comissão de Acompanhamento e Avaliação, conforme §§3º e 5º da cláusula décima primeira – do acompanhamento, avaliação, controle e fiscalização. Durante reunião realizada com o MDA, em 25/4/2024, foi informado que o Dater possui uma sistemática de acompanhamento que envolve a atuação de fiscais e do Comitê de Monitoramento e Avaliação do contrato de gestão (Coater).

(...) Ao Coater caberia, então, monitorar e avaliar o alcance dos resultados do contrato de gestão, utilizando-se dos pareceres emitidos pelos fiscais”.

18. Entretanto, com a mudança de gestão do contrato do Mapa para o MDA, essa sistemática não vem sendo realizada e o Coater, que precisava passar por uma reestruturação, ainda não havia sido instituído, bem como não foram encontradas evidências da atuação dos fiscais.

19. A unidade técnica ressaltou que *“apropriada supervisão pelo MDA dos programas de Ater formalizados através do contrato de gestão tem o potencial de levar ao conhecimento da efetividade das políticas públicas na vida dos beneficiários, assim como identificar pontos a serem melhorados na concepção das diretrizes e na execução das atividades”*.



20. Dessa forma, propôs determinar ao MDA que institua uma sistemática de acompanhamento ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados de cada programa, que contemple normas, procedimentos e orientações, conforme art. 10 da Lei 12.897/2013, art. 22, incisos III, IV e VI, da Lei 11.396/2023 e §§3º e 6º da décima primeira cláusula do contrato de gestão.

21. O quarto e último achado de auditoria identificou a “*Adoção de critérios inadequados para acompanhamento dos resultados alcançados*”, pois devido à ausência de sistemática de acompanhamento por meio de indicadores qualitativos e quantitativos pelo MDA e à carência de sistematização dos dados de indicadores no Sistema de Gestão de Ater (SGA) ocorre a adoção de critérios inadequados para acompanhamento dos resultados alcançados.

22. Segundo a equipe de auditoria, a Anater deve prestar informações a respeito da avaliação de desempenho do contrato de gestão por meio de Relatório Anual de Execução e, ao final daquele, cabe ao MDA realizar a avaliação conclusiva dos resultados alcançados.

23. Entretanto a unidade técnica constatou que existem “*inconsistências nesse desenho de avaliação proposto, tais como metas com quantidades globais não individualizadas por programas e uso do indicador ‘atividades de Ater executadas’ para mensurar a execução física, sendo que o contrato de gestão estabelece como principal critério de avaliação o indicador de desempenho ‘número de famílias beneficiadas’.*”.

24. A ausência de metas individualizadas dificulta a avaliação dos resultados pelo MDA, além disso, foi detectado um problema relacionado à utilização do sistema SGA para subsidiar a avaliação de desempenho prevista no contrato de gestão. A plataforma não permite realizar uma avaliação de desempenho em tempo real do contrato de gestão utilizando os indicadores de desempenho individualizados dos programas por ano a fim de aferir se as metas previstas estão sendo ou foram alcançadas.

25. A AudSustentabilidade propôs recomendar que seja implementado no SGA o monitoramento das metas ao longo dos exercícios utilizando os indicadores de desempenho previstos no contrato de gestão bem como a execução financeira. Além disso, propôs recomendar ao MDA que revise a forma que está sendo feita a análise de resultados do contrato de gestão utilizando os indicadores de desempenho, uma vez que há incompatibilidade dos anexos do contrato de gestão que norteiam a avaliação com os relatórios apresentados pela Anater.

26. Nessa linha, acolho as propostas de recomendações e determinações feitas pela unidade técnica ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, que têm o objetivo de aprimorar os programas de Ater com decisões alocativas orientadas por critérios claros e transparentes.

27. O presente trabalho avaliou o desempenho da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e dos resultados para atingir os objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) por meio do contrato de gestão e pode contribuir para implementação de uma sistemática de acompanhamento desses contratos pelo MDA baseada em indicadores que permitam aferir, além da eficácia e da eficiência, a efetividade dos programas.

28. Com essas breves considerações, louvando o excelente trabalho de fiscalização realizado pela equipe de auditoria, concluo este voto fazendo questão de registrar elogios a toda a equipe da AudSustentabilidade.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão cuja minuta submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 953/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 002.706/2024-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia.
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que abrigam Relatório de Auditoria para avaliar o planejamento (estabelecimento de diretrizes e metas), acompanhamento, controle e fiscalização da execução, bem como o desempenho da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) e os resultados para atingir os objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), por meio do contrato de gestão;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, c/c os artigos 169, inciso V, 239, inciso II, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, assim como os artigos 4º, inciso I, 11 e 17, § 2º, da Resolução-TCU n. 315/2020, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar que:

9.1.1. elabore planejamento territorial de ações em que são mapeados agrupamentos municipais com maior concentração do público beneficiário previsto no art. 5º da Lei 12.188/2010, segundo critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, a fim de subsidiar o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) na elaboração das diretrizes;

9.1.2. elabore plano operacional para cada novo programa com o objetivo de servir de roteiro para elaboração da diretriz a ser enviada à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater);

9.1.3. implemente rotina na elaboração das diretrizes apresentando os estudos que fundamentaram a construção, com a memória das análises efetuadas, contendo elementos necessários e suficientemente detalhados, com nível de precisão adequado e os critérios de priorização adotados para especificações do público beneficiário, abrangência, atividades a serem realizadas, prazos de execução e valor dos serviços;

9.1.4. quando da definição da sistemática de acompanhamento do contrato de gestão, da Anater e dos resultados de cada programa, que:

9.1.4.1. revise a metodologia atual de análise de resultados do contrato de gestão pelos indicadores de desempenho para que haja compatibilidade dos anexos do contrato de gestão que norteiam a avaliação com os relatórios apresentados pela Anater; e

9.1.4.2. sejam adotados os indicadores quantitativos e qualitativos de forma que possa ser realizada avaliação não só das metas que medem o esforço do processo, mas também dos resultados e dos impactos dos programas;

9.2. recomendar à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural que:

9.2.1 implemente no Sistema de Gestão de Ater (SGA) o monitoramento das metas ao longo dos exercícios utilizando os indicadores de desempenho previstos no contrato de gestão bem como o avanço financeiro;



9.2.2. realize a sistematização dos dados de indicadores de atividades no SGA de forma que possa ser utilizado para acompanhar a efetividade de cada programa;

9.3. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural que:

9.3.1 realizem estudos para estimar o tempo médio adequado para duração de cada programa de Ater, com base em indicadores sociais, econômicos e ambientais, de forma a servir como referência na elaboração das próximas diretrizes; e

9.3.2. realizem avaliações periódicas quantitativas e qualitativas individualizadas dos programas utilizando os indicadores de atividades;

9.4. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar que, no prazo de 90 (noventa) dias:

9.4.1. aprecie os relatórios de gestão relativos a 2022 e 2023 e emita parecer sobre cumprimento do contrato de gestão pela Anater, conforme art. 10, §1º, da Lei 12.897/2013 e art. 16, §1º, do Decreto 8.252/2014;

9.4.2. institua uma sistemática de acompanhamento ministerial do contrato de gestão, da Anater e dos resultados de cada programa, que contemple normas, procedimentos e orientações, conforme art. 10 da Lei 12.897/2013, art. 22, incisos III, IV e VI, da Lei 11.396/2023 e §§3º e 6º da décima primeira cláusula do contrato de gestão;

9.4.3. encaminhe ao TCU plano de ação contendo o cronograma das medidas necessárias à implementação das recomendações discriminadas acima, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

9.5. determinar à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe ao TCU plano de ação contendo o cronograma das medidas necessárias à implementação das recomendações discriminadas acima, com a definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem adotadas;

9.6. comunicar esta deliberação, bem como encaminhar cópia do presente relatório de auditoria, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;

9.7. autorizar a AudSustentabilidade a proceder ao monitoramento das deliberações deste Acórdão; e

9.8. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0953-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE IV – tagColegiado
TC 006.504/2024-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social.

Responsável: Erick Brunno Marinho dos Santos (015.515.475-38).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BENEFÍCIOS IRREGULARES COM BASE EM DECISÕES JUDICIAIS DE TERCEIROS PARA INTEGRANTES DO GRUPO CRIMINOSO E PARA PESSOAS FICTÍCIAS. PRÁTICA DE ATO ILEGAL, ILEGÍTIMO OU ANTIECONÔMICO DE QUE RESULTE DANO AO ERÁRIO. CITAÇÃO REGULAR. REVELIA. JULGAMENTO DAS CONTAS PELA IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir instrução elaborada no âmbito da Unidade Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 169), cujo encaminhamento teve a anuência de seu corpo diretivo (peças 170 e 171) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 172):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Erick Brunno Marinho dos Santos, em razão de benefícios irregulares com base em decisões judiciais de terceiros para integrantes do grupo criminoso e para pessoas fictícias, gerando direitos e valores atrasados de benefícios, resultando em grandes quantias sacadas pelos beneficiários da quadrilha.*

HISTÓRICO

2. *Em 24/10/2023, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 3). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2307/2023.*

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:*

Implantação e concessão de benefícios previdenciários irregulares com base em decisões judiciais de terceiros para integrantes do grupo criminoso e para pessoas fictícias, gerando direitos e valores atrasados de benefícios, resultando em grandes quantias sacadas pelos beneficiários da quadrilha.

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 148), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 716.091,31, imputando responsabilidade a Erick Brunno Marinho dos Santos,*

Gerente de APS, no período de 18/4/2019 a 7/8/2019, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 10/3/2024, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 152), 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 153 e 154).

7. Em 14/3/2024, o Ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 155).

8. Na instrução inicial (peça 159), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. **Irregularidade 1:** implantação e concessão de benefícios previdenciários irregulares com base em decisões judiciais de terceiros para integrantes do grupo criminoso e para pessoas fictícias, gerando direitos e valores atrasados de benefícios, resultando em grandes quantias sacadas pelos beneficiários da quadrilha.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 3, 5, 6, 7, 8 e 9.

8.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Erick Brunno Marinho dos Santos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
24/1/2019	4.893,00
24/1/2019	407,75
6/2/2019	4.899,85
6/5/2019	4.968,94
5/6/2019	4.968,94
3/7/2019	4.968,94
5/8/2019	4.968,94
24/1/2019	4.729,00
24/1/2019	394,08
15/2/2019	4.735,62
13/3/2019	4.735,62
7/6/2019	4.735,62
5/7/2019	4.735,62
16/1/2019	4.986,00
16/1/2019	415,50
6/5/2019	4.992,98
5/6/2019	4.992,98
3/7/2019	4.992,98
5/8/2019	4.992,98
16/1/2019	4.715,00
16/1/2019	392,91
15/2/2019	4.721,60
11/3/2019	4.721,60
4/4/2019	4.721,60



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
7/5/2019	4.721,60
6/6/2019	4.721,60
4/7/2019	4.721,60
6/8/2019	4.721,60
15/2/2019	1.743,86
15/2/2019	396,33
15/2/2019	4.762,65
11/3/2019	4.762,65
16/4/2019	4.762,65
6/5/2019	4.762,65
17/6/2019	4.762,65
15/7/2019	4.762,65
14/8/2019	4.762,65
26/2/2019	4.963,00
26/2/2019	413,58
26/2/2019	4.969,94
13/3/2019	4.969,94
5/4/2019	4.969,94
11/3/2019	17.035,88
11/3/2019	4.258,97
11/3/2019	121,48
11/3/2019	8.664,02
11/3/2019	15,33
11/3/2019	4.405,05
7/3/2019	20.979,80
7/3/2019	5.244,95
7/3/2019	149,61
7/3/2019	10.669,80
7/3/2019	18,88
11/3/2019	5.424,85
12/3/2019	15.052,00
12/3/2019	2.508,66
12/3/2019	101,05
12/3/2019	7.636,63
12/3/2019	3.873,63
12/3/2019	13,54
4/4/2019	129,12
4/4/2019	645,60
8/3/2019	15.248,00
8/3/2019	1.588,33



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
8/3/2019	97,59
8/3/2019	7.646,49
8/3/2019	13,72
12/3/2019	3.834,49
27/3/2019	18.077,60
27/3/2019	1.532,00
27/3/2019	880,77
2/4/2019	13.785,84
2/4/2019	382,58
2/4/2019	69,67
2/4/2019	4.597,42
3/5/2019	4.597,42
17/6/2019	4.597,42
2/7/2019	4.597,42
3/4/2019	9.853,76
3/4/2019	4.926,88
3/4/2019	26,60
4/4/2019	14.323,34
4/4/2019	397,50
4/4/2019	72,39
4/4/2019	4.776,67
4/6/2019	4.776,67
2/7/2019	4.776,67
2/8/2019	4.776,67
3/4/2019	12.972,08
3/4/2019	360,00
3/4/2019	65,56
5/4/2019	4.326,04
29/5/2019	4.326,04
26/6/2019	4.326,04
4/7/2019	4.326,04
17/4/2019	13.601,89
17/4/2019	4.432,61
17/4/2019	104,70
17/4/2019	4.584,64
3/5/2019	152,82
3/5/2019	1.146,16
24/4/2019	13.849,26
24/4/2019	1.173,66
24/4/2019	7.718,26



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
23/4/2019	9.220,00
23/4/2019	24,89
23/4/2019	4.610,00
8/5/2019	15.036,32
8/5/2019	4.900,06
8/5/2019	115,74
8/5/2019	5.068,13
8/5/2019	168,93
8/5/2019	1.267,03
17/4/2019	14.874,69
17/4/2019	4.847,39
17/4/2019	114,50
17/4/2019	5.013,65
7/5/2019	5.013,65
6/6/2019	5.013,65
5/7/2019	5.013,65
6/8/2019	5.013,65
23/4/2019	16.002,03
23/4/2019	5.214,77
23/4/2019	123,18
23/4/2019	5.393,63
13/5/2019	5.393,63
5/6/2019	5.393,63
3/7/2019	5.393,63
5/8/2019	5.393,63
17/4/2019	13.172,12
17/4/2019	3.940,75
17/4/2019	98,26
17/4/2019	4.436,56
14/5/2019	4.436,56
3/6/2019	4.436,56
1/7/2019	4.436,56
1/8/2019	4.436,56
22/4/2019	5.322,38
22/4/2019	5.322,38
22/4/2019	111,04
22/4/2019	16.332,24
22/4/2019	77,72
22/4/2019	5.504,93
6/5/2019	183,49



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/5/2019	1.376,23
24/4/2019	13.925,86
24/4/2019	772,16
24/4/2019	4.646,43
24/4/2019	73,83
3/5/2019	154,88
3/5/2019	1.161,60

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável:** Erick Brunno Marinho dos Santos.

8.2.2.1. **Conduta:** implantar e conceder benefícios previdenciários fraudulentos.

8.2.2.2. **Nexo de causalidade:** a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando 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, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 160), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Erick Brunno Marinho dos Santos - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 38083/2024 – Sproc (peça 164)

Data da Expedição: 29/8/2024

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peça 165)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 161).

Comunicação: Ofício 38084/2024 – Sproc (peça 163)

Data da Expedição: 29/8/2024

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 167)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 161).

Comunicação: Ofício 38085/2024 – Sproc (peça 162)

Data da Expedição: 29/8/2024

Data da Ciência: **4/9/2024** (peça 166)

Nome Recebedor: Elizabete Pedro Santos.

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 161).

Fim do prazo para a defesa: 19/9/2024

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 168), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Erick Brunno Marinho dos Santos permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa



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 14/8/2019, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Erick Brunno Marinho dos Santos, por meio do ofício acostado à peça 138, recebido em 1/11/2023, conforme AR (peça 139).

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\$ 716.091,31, 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 20/04/2020, 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 Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluidez 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, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em **14/8/2019** (peça 147, p. 2), para o ex-servidor responsável Erick Brunno Marinho dos Santos – CPF: 015.515.475-38.

22. A relação a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

- a) Termo de Indiciamento, de **10/6/2021** (peça 5, p. 1-29);
- b) Parecer Opinativo nº 81/2021/DAJ/CORREG-INSS, de **22/11/2021** (peça 7);
- c) Ata de Instauração de TCE, de **25/10/2023** (peça 4);
- d) Relatório de TCE 2.307/2023, de **5/12/2023**, caracterizando ato inequívoco de apuração do fato (peça 148);
- e) Relatório de Auditoria E-TCE 2.307/2023, de **8/3/2024**, caracterizando ato inequívoco de apuração do fato (peça 152);



22.1. fase externa:

a) autuação da tomada de contas especial, no TCU, em **14/3/2024**.

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, 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.

24. 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

25. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

26. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

27. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

28. 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).

29. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.



Da revelia do responsável Erick Brunno Marinho dos Santos

30. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 161). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 162 e 166).

31. 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.

32. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

33. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

34. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

35. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

36. Dessa forma, o responsável Erick Brunno Marinho dos Santos deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

37. 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.

38. 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).

39. 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).

40. No caso em tela, as irregularidades consistentes na implantação e concessão de benefícios previdenciários irregulares configuram violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública da 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 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

41. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Erick Brunno Marinho dos Santos não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

42. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

43. 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.

44. 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 158.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável Erick Brunno Marinho dos Santos, 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, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Erick Brunno Marinho dos Santos, 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 Instituto Nacional do Seguro Social, 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 Erick Brunno Marinho dos Santos (CPF: 015.515.475-38):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
24/1/2019	4.893,00
24/1/2019	407,75
6/2/2019	4.899,85
6/5/2019	4.968,94
5/6/2019	4.968,94

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
3/7/2019	4.968,94
5/8/2019	4.968,94
24/1/2019	4.729,00
24/1/2019	394,08
15/2/2019	4.735,62
13/3/2019	4.735,62
7/6/2019	4.735,62
5/7/2019	4.735,62
16/1/2019	4.986,00
16/1/2019	415,50
6/5/2019	4.992,98
5/6/2019	4.992,98
3/7/2019	4.992,98
5/8/2019	4.992,98
16/1/2019	4.715,00
16/1/2019	392,91
15/2/2019	4.721,60
11/3/2019	4.721,60
4/4/2019	4.721,60
7/5/2019	4.721,60
6/6/2019	4.721,60
4/7/2019	4.721,60
6/8/2019	4.721,60
15/2/2019	1.743,86
15/2/2019	396,33
15/2/2019	4.762,65
11/3/2019	4.762,65
16/4/2019	4.762,65
6/5/2019	4.762,65
17/6/2019	4.762,65
15/7/2019	4.762,65
14/8/2019	4.762,65
26/2/2019	4.963,00
26/2/2019	413,58
26/2/2019	4.969,94
13/3/2019	4.969,94
5/4/2019	4.969,94
11/3/2019	17.035,88
11/3/2019	4.258,97
11/3/2019	121,48



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
11/3/2019	8.664,02
11/3/2019	15,33
11/3/2019	4.405,05
7/3/2019	20.979,80
7/3/2019	5.244,95
7/3/2019	149,61
7/3/2019	10.669,80
7/3/2019	18,88
11/3/2019	5.424,85
12/3/2019	15.052,00
12/3/2019	2.508,66
12/3/2019	101,05
12/3/2019	7.636,63
12/3/2019	3.873,63
12/3/2019	13,54
4/4/2019	129,12
4/4/2019	645,60
8/3/2019	15.248,00
8/3/2019	1.588,33
8/3/2019	97,59
8/3/2019	7.646,49
8/3/2019	13,72
12/3/2019	3.834,49
27/3/2019	18.077,60
27/3/2019	1.532,00
27/3/2019	880,77
2/4/2019	13.785,84
2/4/2019	382,58
2/4/2019	69,67
2/4/2019	4.597,42
3/5/2019	4.597,42
17/6/2019	4.597,42
2/7/2019	4.597,42
3/4/2019	9.853,76
3/4/2019	4.926,88
3/4/2019	26,60
4/4/2019	14.323,34
4/4/2019	397,50
4/4/2019	72,39
4/4/2019	4.776,67



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
4/6/2019	4.776,67
2/7/2019	4.776,67
2/8/2019	4.776,67
3/4/2019	12.972,08
3/4/2019	360,00
3/4/2019	65,56
5/4/2019	4.326,04
29/5/2019	4.326,04
26/6/2019	4.326,04
4/7/2019	4.326,04
17/4/2019	13.601,89
17/4/2019	4.432,61
17/4/2019	104,70
17/4/2019	4.584,64
3/5/2019	152,82
3/5/2019	1.146,16
24/4/2019	13.849,26
24/4/2019	1.173,66
24/4/2019	7.718,26
23/4/2019	9.220,00
23/4/2019	24,89
23/4/2019	4.610,00
8/5/2019	15.036,32
8/5/2019	4.900,06
8/5/2019	115,74
8/5/2019	5.068,13
8/5/2019	168,93
8/5/2019	1.267,03
17/4/2019	14.874,69
17/4/2019	4.847,39
17/4/2019	114,50
17/4/2019	5.013,65
7/5/2019	5.013,65
6/6/2019	5.013,65
5/7/2019	5.013,65
6/8/2019	5.013,65
23/4/2019	16.002,03
23/4/2019	5.214,77
23/4/2019	123,18
23/4/2019	5.393,63

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
13/5/2019	5.393,63
5/6/2019	5.393,63
3/7/2019	5.393,63
5/8/2019	5.393,63
17/4/2019	13.172,12
17/4/2019	3.940,75
17/4/2019	98,26
17/4/2019	4.436,56
14/5/2019	4.436,56
3/6/2019	4.436,56
1/7/2019	4.436,56
1/8/2019	4.436,56
22/4/2019	5.322,38
22/4/2019	5.322,38
22/4/2019	111,04
22/4/2019	16.332,24
22/4/2019	77,72
22/4/2019	5.504,93
6/5/2019	183,49
6/5/2019	1.376,23
24/4/2019	13.925,86
24/4/2019	772,16
24/4/2019	4.646,43
24/4/2019	73,83
3/5/2019	154,88
3/5/2019	1.161,60

Valor atualizado do débito (com juros) em 7/10/2024: R\$ 1.027.378,80.

c) *aplicar ao responsável Erick Brunno Marinho dos Santos, 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 de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social, 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 de São Paulo 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.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, em seu pronunciamento à peça 172, concorda na íntegra com as conclusões da AudTCE e propõe, adicionalmente, as seguintes correções:

“4. Manifestamos nossa concordância com a proposta de mérito da Unidade Técnica (peças 169 a 171), pela irregularidade das contas do responsável, nos termos dos art. 16, inciso III, da Lei 8.443/92, sem prejuízo de sugerir o enquadramento na alínea “d” do citado dispositivo legal, tendo em vista a ocorrência de esquema ilícito voltado ao desfalque e ao desvio de recursos públicos.

5. Além dessa sugestão de alteração do fundamento legal da condenação a fim de melhor retratar a natureza das irregularidades, temos a acrescentar ao alvitrado pela Unidade Técnica, dada a gravidade do conjunto de atos ilícitos cometidos pelo responsável, a proposta de aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, pelo prazo a ser devidamente sopesado pelo Tribunal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/92 e art. 270 do Regimento Interno do TCU.” (Grifo nosso)

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Erick Brunno Marinho dos Santos, em razão da concessão de benefícios irregulares com base em decisões judiciais de terceiros para integrantes de grupo criminoso e para pessoas fictícias, gerando direitos e valores atrasados de benefícios e resultando em grandes quantias sacadas pelos beneficiários da quadrilha.

2. 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:

“*Implantação e concessão de benefícios previdenciários irregulares com base em decisões judiciais de terceiros para integrantes do grupo criminoso e para pessoas fictícias, gerando direitos e valores atrasados de benefícios, resultando em grandes quantias sacadas pelos beneficiários da quadrilha*”.

3. No âmbito deste Tribunal, Erick Brunno Marinho dos Santos foi devidamente citado pela irregularidade e conduta a seguir especificadas, conforme instrução à peça 159:

Irregularidade: implantação e concessão de benefícios previdenciários irregulares com base em decisões judiciais de terceiros para integrantes do grupo criminoso e para pessoas fictícias, gerando direitos e valores atrasados de benefícios, resultando em grandes quantias sacadas pelos beneficiários da quadrilha.

Conduta: implantar e conceder benefícios previdenciários fraudulentos.

4. O responsável foi instado a apresentar sua defesa nos endereços constantes da base de dados custodiadas pelo TCU (peças 162 a 167). Mesmo assim, embora citado de forma regular e válida, o responsável permaneceu silente, apesar da ciência da irregularidade que lhe foi imputada.

5. No mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especiais – AudTCE, em posicionamento uniforme (peças 169 a 171), propõe considerar o responsável revel, com



o julgamento de suas contas pela irregularidade e a condenação em débito no valor apurado.

6. O Ministério Público junto ao TCU, em seu pronunciamento à peça 172, concorda na íntegra com as conclusões da AudTCE, propondo, adicionalmente, que o fundamento para o julgamento pela irregularidade das contas do ex-gestor seja a alínea “d” do art. 16, inciso III, da Lei 8.443/1992, tendo em vista a ocorrência de esquema ilícito voltado ao desfalque e ao desvio de recursos públicos.

7. Em adição, o douto **Parquet** sugere a *“aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, pelo prazo a ser devidamente sopesado pelo Tribunal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/92 e art. 270 do Regimento Interno do TCU.”*

8. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

9. De antemão, informo que concordo na íntegra com os entendimentos uniformes da unidade técnica, com as complementações sugeridas pelo douto **Parquet**, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, com as considerações a seguir.

10. Inicialmente, concordo com a conclusão da AudTCE e do MP/TCU no sentido da não ocorrência da prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento ao erário, em conformidade com a análise técnica, que adotou, como fundamento para suas conclusões, a Resolução TCU 344/2022 e a jurisprudência vigente nesta Corte de Contas, em especial os Acórdãos 534/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, e 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Jhonatan de Jesus.

11. Tendo em vista que Erick Brunno Marinho dos Santos foi devidamente citado por esta Corte de Contas e se manteve silente, ficou caracterizada sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, cabendo, assim, dar prosseguimento ao processo.

12. Verifico da instrução técnica que a irregularidade está adequadamente caracterizada e representa substrato factual para o julgamento das contas de Erick Brunno Marinho dos Santos porquanto tal responsável, ao não comparecer aos autos, deixou de elidir a irregularidade que lhe foi imputada e tampouco conseguiu justificar a conduta que lhe foi atribuída, acarretando prejuízo ao erário federal.

13. Com efeito, a instrução técnica consignou os elementos necessários para caracterizar a conduta inquinada, o nexo de causalidade entre essa e a irregularidade apontada, e apresentou a conduta ao menos culposa do responsável, conforme resumido na peça instrutiva e reproduzido no relatório que antecede este voto.

14. Além disso, o valor do dano foi adequadamente quantificado, especificados os correspondentes valores nominais e as respectivas datas de ocorrência, nos termos da legislação de regência, conforme expresso na instrução técnica que orientou a citação do responsável em débito (peça 159), bem como na instrução de mérito.

15. Concorde, também, com o exame técnico, quando propõe que, diante da revelia do responsável, da ausência de elementos capazes de elidir a irregularidade que lhe foi atribuída e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade nas condutas, as suas contas sejam julgadas irregulares com condenação em débito, nos termos indicados pela unidade instrutiva.

16. Adicionalmente à proposta da área técnica, adoto o parecer do MPTCU no sentido de alterar o fundamento para o julgamento pela irregularidade das contas do ex-gestor para alínea “d”, nos termos dos art. 16, inciso III, da Lei 8.443/1992, tendo em vista a ocorrência de esquema ilícito voltado ao desfalque e ao desvio de recursos públicos.

17. Também adoto a sugestão do douto **Parquet** no sentido de aplicar a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, dada a gravidade do conjunto de atos ilícitos cometidos pelo responsável, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e art. 270 do Regimento Interno do TCU.

Ante todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora



submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 954/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.504/2024-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Erick Brunno Marinho dos Santos (015.515.475-38).
4. Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade 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 (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Erick Brunno Marinho dos Santos, em razão da concessão de benefícios irregulares com base em decisões judiciais de terceiros para integrantes de grupo criminoso e para pessoas fictícias,

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

9.1. considerar revel Erick Brunno Marinho dos Santos, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas de Erick Brunno Marinho dos Santos, 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 Instituto Nacional do Seguro Social, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
24/1/2019	4.893,00
24/1/2019	407,75
6/2/2019	4.899,85
6/5/2019	4.968,94
5/6/2019	4.968,94
3/7/2019	4.968,94
5/8/2019	4.968,94
24/1/2019	4.729,00
24/1/2019	394,08



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
15/2/2019	4.735,62
13/3/2019	4.735,62
7/6/2019	4.735,62
5/7/2019	4.735,62
16/1/2019	4.986,00
16/1/2019	415,50
6/5/2019	4.992,98
5/6/2019	4.992,98
3/7/2019	4.992,98
5/8/2019	4.992,98
16/1/2019	4.715,00
16/1/2019	392,91
15/2/2019	4.721,60
11/3/2019	4.721,60
4/4/2019	4.721,60
7/5/2019	4.721,60
6/6/2019	4.721,60
4/7/2019	4.721,60
6/8/2019	4.721,60
15/2/2019	1.743,86
15/2/2019	396,33
15/2/2019	4.762,65
11/3/2019	4.762,65
16/4/2019	4.762,65
6/5/2019	4.762,65
17/6/2019	4.762,65
15/7/2019	4.762,65
14/8/2019	4.762,65
26/2/2019	4.963,00
26/2/2019	413,58
26/2/2019	4.969,94
13/3/2019	4.969,94
5/4/2019	4.969,94



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
11/3/2019	17.035,88
11/3/2019	4.258,97
11/3/2019	121,48
11/3/2019	8.664,02
11/3/2019	15,33
11/3/2019	4.405,05
7/3/2019	20.979,80
7/3/2019	5.244,95
7/3/2019	149,61
7/3/2019	10.669,80
7/3/2019	18,88
11/3/2019	5.424,85
12/3/2019	15.052,00
12/3/2019	2.508,66
12/3/2019	101,05
12/3/2019	7.636,63
12/3/2019	3.873,63
12/3/2019	13,54
4/4/2019	129,12
4/4/2019	645,60
8/3/2019	15.248,00
8/3/2019	1.588,33
8/3/2019	97,59
8/3/2019	7.646,49
8/3/2019	13,72
12/3/2019	3.834,49
27/3/2019	18.077,60
27/3/2019	1.532,00
27/3/2019	880,77
2/4/2019	13.785,84
2/4/2019	382,58
2/4/2019	69,67
2/4/2019	4.597,42

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/5/2019	4.597,42
17/6/2019	4.597,42
2/7/2019	4.597,42
3/4/2019	9.853,76
3/4/2019	4.926,88
3/4/2019	26,60
4/4/2019	14.323,34
4/4/2019	397,50
4/4/2019	72,39
4/4/2019	4.776,67
4/6/2019	4.776,67
2/7/2019	4.776,67
2/8/2019	4.776,67
3/4/2019	12.972,08
3/4/2019	360,00
3/4/2019	65,56
5/4/2019	4.326,04
29/5/2019	4.326,04
26/6/2019	4.326,04
4/7/2019	4.326,04
17/4/2019	13.601,89
17/4/2019	4.432,61
17/4/2019	104,70
17/4/2019	4.584,64
3/5/2019	152,82
3/5/2019	1.146,16
24/4/2019	13.849,26
24/4/2019	1.173,66
24/4/2019	7.718,26
23/4/2019	9.220,00
23/4/2019	24,89
23/4/2019	4.610,00
8/5/2019	15.036,32



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/5/2019	4.900,06
8/5/2019	115,74
8/5/2019	5.068,13
8/5/2019	168,93
8/5/2019	1.267,03
17/4/2019	14.874,69
17/4/2019	4.847,39
17/4/2019	114,50
17/4/2019	5.013,65
7/5/2019	5.013,65
6/6/2019	5.013,65
5/7/2019	5.013,65
6/8/2019	5.013,65
23/4/2019	16.002,03
23/4/2019	5.214,77
23/4/2019	123,18
23/4/2019	5.393,63
13/5/2019	5.393,63
5/6/2019	5.393,63
3/7/2019	5.393,63
5/8/2019	5.393,63
17/4/2019	13.172,12
17/4/2019	3.940,75
17/4/2019	98,26
17/4/2019	4.436,56
14/5/2019	4.436,56
3/6/2019	4.436,56
1/7/2019	4.436,56
1/8/2019	4.436,56
22/4/2019	5.322,38
22/4/2019	5.322,38
22/4/2019	111,04
22/4/2019	16.332,24



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
22/4/2019	77,72
22/4/2019	5.504,93
6/5/2019	183,49
6/5/2019	1.376,23
24/4/2019	13.925,86
24/4/2019	772,16
24/4/2019	4.646,43
24/4/2019	73,83
3/5/2019	154,88
3/5/2019	1.161,60

9.3. aplicar a Erick Brunno Marinho dos Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais), 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 deste acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. considerar grave a infração cometida por Erick Brunno Marinho dos Santos, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

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

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social, 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

9.8. informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo 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.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0954-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.



(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.144/2016-4

Natureza: Monitoramento.

Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional (extinta).

Interessados: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (00.399.857/0001-26); Congresso Nacional (vinculador); Ministério da Integração Nacional (extinta).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MIDR). CODEVASF. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS 47 e 58/2013. OBRAS COMPLEMENTARES DO EIXO LESTE DO PISF, DENOMINADAS METAS 1L, 2L E 3L. DETERMINAÇÕES DO ACÓRDÃO 2.336/2016-PLENÁRIO. ENVIO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PARA A CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução de peça 189, cuja proposta foi acolhida pelo escalão dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) às peças 190-191:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de monitoramento para verificar o atendimento às determinações, bem como analisar as manifestações apresentadas em respostas as oitivas proferidas no Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (peça 98), da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, endereçadas à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e ao atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

HISTÓRICO

2. O presente monitoramento teve origem nesse processo TC 007.144/2016-4, o qual cuidou de auditoria de conformidade (Fiscalis 65/2016) realizada no extinto Ministério da Integração Nacional (atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR), no período

compreendido entre 14/3/2016 e 20/5/2016, com objetivo de fiscalizar a obra de construção do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

3. Foram objeto desta fiscalização os Contratos 47 e 58/2013, os quais se referem às obras complementares do Eixo Leste do Pisf, denominadas Metas 1L, 2L e 3L.

4. O contrato 47/2013 (peça 31) decorreu do RDC Presencial 1/2013 (peça 29) e foi celebrado pelo extinto MI com o Consórcio São Francisco Leste, constituído pelas empresas Paulista de Construções e Comércio (CNPJ 60.332.319/0001-46 – líder) e Somague Engenharia S.A do Brasil (CNPJ 05.055.482/0001-09), em 23/5/2013, no valor original de R\$ 467.426.535,09, sob o regime de empreitada por preço unitário, e vigência de 28 meses consecutivos, contados a partir da assinatura do referido contrato, e prazo de execução de 24 meses consecutivos, contados da emissão em 5/6/2013 da 1ª ordem de serviço (peça 147, p. 1).

5. O objeto do contrato 47/2013 compreende as obras e serviços das estruturas hídricas e eletromecânicas que abrangem desde o canal entre o forebay (pequeno reservatório) de jusante da EBV-1 até o Reservatório de Muquém, no Trecho V do Eixo Leste. Abrangem, outrossim, as estações de bombeamento EBV-1, EBV-2, EBV-3, EBV-4, EBV-5 e EBV-6 e respectivas linhas de recalque, ou seja, a Meta 1L e parte da Meta 2L

6. Por sua vez, o contrato 58/2013 (peça 32) decorreu do RDC Presencial 2/2013 (peça 30) e foi celebrado pelo extinto MI com o Consórcio Bacia do São Francisco, constituído pelas empresas Paulista de Construções e Comércio (CNPJ 60.332.319/0001-46 – líder) e FBS Construção Civil e Pavimentação Ltda (CNPJ 66.806.555/0001-33), em 26/8/2013, no valor original de R\$ 705.199.999,81, sob o regime de empreitada por preço unitário, e vigência de 42 meses consecutivos, contados a partir da assinatura do referido contrato, e prazo de execução de 36 meses consecutivos, contados da emissão em 20/9/2013 da 1ª ordem de serviço (peça 148, p. 1).

7. O objeto do contrato 58/2013 compreende as obras e serviços de todos os serviços complementares que se fizerem necessários à conclusão e operação dos Lotes 10, 11 e 12, que estão localizadas entre a estrutura de controle do Reservatório de Muquém e a Adutora Monteiro, abarcando a Meta 3L e parte da 2L, incluindo-se, sem a elas se restringir, as obras dos canais, estruturas, infraestruturas básicas e complementares, barragens, reservatórios, obras de arte corrente e especiais, túnel e galeria.

8. Com relação aos contratos supracitados, o MDIR informou que não foram conclusos e que não estão mais em execução. Conforme últimos boletins de medições, foram faturados 91,61% para o Contrato 47/2013-MI e 89,62% para o Contrato 58/2013-MI (peça 172).

9. Durante a auditoria realizada em 2016, foram identificados em ambos os contratos 47/2013 e 58/2013 os seguintes achados decorrentes das questões de auditoria: (i) pagamento de tributos (ISS) em desacordo com os percentuais previstos no BDI da contratada (III.1); (ii) existência de atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento (III.2); (iii) projeto executivo deficiente (III.3); bem como os seguintes achados não decorrentes: (iv) existência de problemas de qualidade no empreendimento (IV.1); e (v) risco das águas do Pisf serem contaminadas pelo lançamento de esgoto (IV.2), razão pela qual foi proposto, no Relatório de Auditoria, uma série de encaminhamentos (peça 93), integralmente acolhidos pelo relator, Ministro Raimundo Carreiro, em seu voto (peça 99) e consubstanciados no Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (peça 98), reproduzidos abaixo, in litteris:

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Ministério da Integração Nacional que, no prazo de 60 (sessenta) dias, respeitados o contraditório e a ampla defesa:

9.1.1. conclua os processos administrativos relativos:

a) à repactuação do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza no âmbito dos Contratos nº 47 e 58/2013, com vistas ao cumprimento do art. 65, § 5º, da Lei nº 8.666/1993;

b) aos atrasos no Contrato nº 47/2013, com vistas ao cumprimento dos arts. 66 e 86 da Lei nº 8.666/1993 e da Cláusula 2ª da avença;

c) à retenção dos valores devidos à União referentes aos serviços de reforma e manutenção de canteiros, do Contrato nº 58/2013, com vistas ao cumprimento dos arts. 55, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964, e do Anexo 7 do Edital nº 2/2013;

d) à definição da responsabilidade da construtora sobre a obrigatoriedade de execução do serviço de instalação e montagem da segunda linha adutora das estações de bombeamento, com vistas ao cumprimento do art. 66 da Lei nº 8.666/1993 e do Anexo 1 – Modelo 15B do Contrato nº 47/2013;

9.1.2. instaure processo administrativo para apurar os atrasos no Contrato nº 58/2013, com vistas ao cumprimento dos arts. 66 e 86 da Lei nº 8.666/1993 e da Cláusula 2ª da avença;

9.1.3. encaminhe a este Tribunal documentação que comprove o cumprimento das determinações acima;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, realizar a oitiva do Ministério da Integração Nacional e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifestem-se sobre a falta de manutenção dos trechos já concluídos do Eixo Leste do Pisf, em afronta ao princípio da eficiência administrativa, insculpido no art. 37, *caput, in fine*, da Constituição Federal, esclarecendo, complementarmente, as responsabilidades de cada um dos dois entes, delimitando as competências de cada um, bem como as razões para não continuidade da manutenção desses segmentos;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, realizar a oitiva do Ministério da Integração Nacional para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se a respeito das deficiências dos projetos executivos que embasaram os Editais nº 1 e 2/2013 mencionadas no relatório que acompanha esta deliberação, em afronta aos arts. 6º, inciso X, e 7º da Lei nº 8.666/1993, informando, ainda, eventuais procedimentos adotados para apurar as responsabilidades pela elaboração e aprovação dos referidos projetos;

9.4. nos termos do art. 7º da Resolução TCU nº 265/2014, dar ciência ao Ministério da Integração Nacional que:

9.4.1. a utilização de recursos públicos para o reparo de patologias ou defeitos construtivos sem antes acionar a garantia da empresa executora pela solidez e segurança da obra ou demandar tal feito judicialmente em caso de negativa afronta o art. 69 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 618 do Código Civil;

9.4.2. a situação e o risco de poluição das águas a que o Pisf está exposto no deságue final do Eixo Leste afronta o princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput, in fine*, da Constituição Federal;

10. Em resposta ao Ofício 611/2016-TCU/SeinfraHidroFerrovia, de 21/9/2016 (peça 104), foi recebido da Codevasf, tempestivamente, o Ofício 528/2016/PR/GB, de 21/10/2016 (peça 112).

11. Já em resposta ao Ofício 610/2016-TCU/SeinfraHidroFerrovia, de 21/9/2016 (peça 103) – e sem perder de vista que o prazo inicial para atendimento tanto das oitivas constantes nos itens 9.2 e 9.3 quanto das determinações presentes nos subitens 9.1.1 e 9.1.2, todos do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (ciência em 22/9/2016), expirou, respectivamente, em 24/10/2016 e 22/11/2016 – o extinto MI solicitou:

a) em 24/10/2016, tempestivamente, prorrogação de prazo por mais 20 dias para atendimento às oitivas determinadas nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (peça 113), deferido pelo Diretor da 2ªDT/SeinfraCOM (peça 114), expirando o novo prazo em 14/11/2016;

- b) em 21/11/2016, intempestivamente, prorrogação de prazo por mais 15 dias para atendimento à oitiva do item 9.3 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (peça 116) – apresentando resposta ao item 9.2 e esclarecimentos preliminares a respeito do item 9.3, concedido mediante o Acórdão 332/2017-TCU-Plenário (peça 123), expirando o novo prazo em 30/11/2016;
- c) em 22/11/2016, tempestivamente, prorrogação de prazo por mais 7 dias para atendimento aos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (peça 117);
- d) em 1º/12/2016, tempestivamente, prorrogação de prazo por mais 120 dias para atendimento aos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (peça 118) – apresentando esclarecimentos a respeito do item 9.3, concedido mediante o Acórdão 332/2017-TCU-Plenário (peça 123), expirando o novo prazo em 23/3/2017; e
- e) em 22/3/2017, tempestivamente, prorrogação de prazo por mais 180 dias para atendimento aos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (peça 124), concedido, de forma excepcional e improrrogável, mediante o Acórdão 1.380/2017-TCU-Plenário (peça 135), expirando o novo prazo em 20/9/2017.

12. Por fim, o extinto MI prestou, intempestivamente, tanto os esclarecimentos restantes a respeito do item 9.3 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (peça 127), em 27/3/2017, quanto os esclarecimentos afetos aos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do referido acórdão (peça 143), em 29/9/2017, complementados posteriormente, em 6/3/2019 (peça 145).

13. O exame técnico dessas peças 112, 116, 118, 127, 143 e 145 foi realizado conforme instrução de 29/8/2022 que concluiu naquele momento pela ausência nos autos de informações relevantes para o seu exame, bem como a desatualização de outras decorrente do extenso lapso temporal transcorrido desde o encaminhamento das referidas peças, propondo, preliminarmente ao mérito, a realização de diligência ao então MDR (peça 149, p.6).

14. Em resposta a essa diligência realizada pelo Ofício 46382/2022-TCU/Seproc (peça 151), o MIDR respondeu pelo Ofício 422/2022/CGGI AECI/AECI-MDR (peça 153) e seus anexos (peças 154 - 183).

EXAME TÉCNICO

15. O presente exame tem por objeto as diversas respostas encaminhadas a esta Corte às determinações (item 9.1) e oitivas (itens 9.2 e 9.3) levadas a termo mediante o Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário, presentes nas peças 112, 116, 118, 127, 143, 145 e 153 a 183.

16. A primeira análise recai sobre a determinação do item 9.1 em relação a conclusão de quatro processos administrativos (itens 9.1.1 - “a”, “b”, “c” e “d”) e sobre a determinação de instauração de um processo administrativo (item 9.1.2).

Análise do item 9.1.1 – “a”: conclusão do processo administrativo sobre a repactuação do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza no âmbito dos Contratos 47 e 58/2013, com vistas ao cumprimento do art. 65, § 5º, da Lei 8.666/1993

17. Conforme informado mediante o Ofício 253/AECI/MI, de 29/9/2017 (peça 143, p. 5), já houve decisão conclusiva de como calcular o estorno dos valores pagos a maior para o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza/ISSQN, em função das alterações da base cálculo nas prefeituras Floresta/PE, Sertânia/PE e Custódia/PE.

18. Assim, no contrato 58/2013-MI, o valor calculado de R\$ 3.513.442,24, conforme Parecer Técnico 0252/2017/CGAOF/DPE/SIH/MI (peça 143, p. 40-47), foi deduzido da medição 43. Para o contrato 47/2013, o valor calculado segundo Nota Técnica 0030/2017/CGAOF/DPE/SIH/MI (peça 143, p. 8-24) de R\$ 14.500.201,36 seria descontado nas próximas medições.

19. Portanto, considera-se atendida a determinação do item 9.1.1 – “a” do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário, uma vez que se chegou ao mérito da questão no âmbito do processo administrativo autuado.

Análise do item 9.1.1 – “b”: conclusão do processo administrativo (59100.000187/2015-51) sobre os atrasos no Contrato 47/2013, com vistas ao cumprimento dos arts. 66 e 86 da Lei 8.666/1993 e da Cláusula 2ª da avença

20. Conforme informado mediante o Ofício 253/AECI/MI, de 29/9/2017 (peça 143, p. 5-7), o processo administrativo 59100.000187/2015-51, que trata da aplicação de penalidade à contratada referente aos atrasos na execução do contrato 47/2013, encontrava-se em fase final de elaboração de “Minuta de Aplicação de Penalidade”.

21. Posteriormente, de acordo com o Ofício 124/2022/ASS CGOF/CGOF/DPE/SNSH-MDR, a conclusão e decisão final ao processo foi o encaminhamento para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF (peça 173, p. 2).

22. Portanto, considera-se atendida a determinação do item 9.1.1 – “b” do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

Análise do item 9.1.1 – “c”: conclusão do processo administrativo (59615.000009/2017-91) sobre a retenção dos valores devidos à União referentes aos serviços de reforma e manutenção de canteiros, do Contrato 58/2013, com vistas ao cumprimento dos arts. 55, § 3º, da Lei 8.666/1993, art. 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964, e do Anexo 7 do Edital 2/2013

23. Conforme informado mediante o Ofício 253/AECI/MI, de 29/9/2017 (peça 143, p. 5-7), esse processo administrativo encontrava-se na fase de “análise de recurso administrativo apresentado pela contratada”.

24. Posteriormente, conforme Ofício 124/2022/ASS CGOF/CGOF/DPE/SNSH-MDR, foi informado o cálculo do valor de R\$17.089.812,50 encaminhado à Procuradoria da Fazenda Nacional para inscrição em dívida ativa (peça 159). Em seguida o processo foi levado também à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF (peça 173, p. 2), e ainda não teve o termo assinado.

25. Portanto, considera-se atendida a determinação do item 9.1.1 – “c” do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

Análise do item 9.1.1 – “d”: conclusão do processo administrativo (59008.000330/2016-43) sobre a definição da responsabilidade da construtora sobre a obrigatoriedade de execução do serviço de instalação e montagem da segunda linha adutora das estações de bombeamento, com vistas ao cumprimento do art. 66 da Lei 8.666/1993 e do Anexo 1 – Modelo 15B do Contrato 47/2013

26. Segundo informado mediante o Ofício 253/AECI/MI, de 29/9/2017 (peça 143, p. 5-7), ainda se encontrava em análise, no âmbito do Departamento de Projetos Estratégicos, a definição sobre a obrigatoriedade de execução pela construtora do serviço de instalação e montagem da segunda linha adutora das estações de bombeamento, atinente ao contrato 47/2013, solicitando novo prazo para a análise adequada dos argumentos apresentados pela contratada, em sede de contraditório, e devida manifestação daquele órgão sobre a definição da referida responsabilidade.

27. Mais ainda, mediante o Ofício 55/SNSH/MDR, de 6/3/2019 (peça 145), esclareceu que:

- a) o Consórcio São Francisco Leste e suas empresas constituintes, Paulista de Construções e Comércio e Somague Engenharia S.A do Brasil, ingressaram com ação ordinária com pretensão ressarcitória (tutela de urgência em caráter incidental), em face do extinto MI, para que este se abstinhasse, em relação aos serviços de implantação das linhas de adutora, de: (i) promover novas glosas nos pagamentos devidos ao autor; (ii) aplicar penalidades por suposta inexecução contratual; e (iii) praticar atos tendentes a impor a obrigação de execução da segunda linha nas Estações de Bombeamento instaladas no Eixo Leste do Projeto de Transposição do Rio São Francisco, metas 1L e 2L;
- b) em sede de agravo de instrumento interposto pelas contratadas contra despacho que postergou a análise do pedido de tutela de urgência para momento posterior à apresentação da contestação pela União, concluiu-se, sem adentrar no mérito, dado a complexidade da

matéria e extensão do processo, pelo deferimento de medida que resguarde o pagamento contratual, mas também que assegure à União seu levantamento, caso seja esse o caso, devendo ser efetuado o depósito em juízo, nos autos de origem, do valor correspondente à suposta glosa, até que o pedido de urgência dos agravantes seja analisado pelo juízo *a quo*; e c) a partir da mencionada decisão, a Advogada-Geral da União (AGU) emitiu o Parecer de Força Executória 00179/2018/GEQUACOASP/PRU1R/PGU/AGU que atesta o cumprimento da referida decisão, na medida em que restou retido o valor de R\$ 2.487.500,53, referente a montagem da 2ª Linha de Adução nas EBV's - Eixo Leste, valor este que foi depositado na Conta Corrente Judicial, Agência: 2301, Banco: 104.

28.Em relação a esse valor retido, informou no Ofício 343/2022/CFL/CGOF/DPE/SNSH-MDR (peça 172) que o Processo Judicial (Tribunal Regional Federal da 1ª Região) se encontrava na fase de perícia judicial na data de 6/9/2022.

29.Posteriormente, conforme Ofício 124/2022/ASS CGOF/CGOF/DPE/SNSH-MDR (peça 173, p. 2), foi informado que esse processo 59008.000330/2016-43 foi incluído ao encontro de contas do Contrato Administrativo 47/2013-MI, processo 59000.006201/2020-15, por meio do Parecer Técnico 57/2020/CFL/CGOF/SNSH-MDR, item IV.3.2.3 – Serviços de Recuperação de Estruturas (peça 181, p.32).

30.Portanto, considera-se atendida a determinação do item 9.1.1 – “d” do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

Análise do item 9.1.2: instauração do processo administrativo para apurar os atrasos no Contrato 58/2013, com vistas ao cumprimento dos arts. 66 e 86 da Lei 8.666/1993 e da Cláusula 2ª da avença

31.Conforme informado mediante o Ofício 253/AECI/MI, de 29/9/2017 (peça 143, p.7-8), quanto à determinação objeto do subitem 9.1.2 do acórdão, o extinto MI informou que o processo administrativo 59615.000320/2016-50, que trata da aplicação de penalidade à contratada referente aos atrasos na execução do contrato 58/2013, se encontrava em fase de “apresentação de recurso pela contratada, que já foi notificada a apresentar o seu contraditório correndo neste momento o prazo para a apresentação”.

32.Posteriormente, conforme Ofício 124/2022/ASS CGOF/CGOF/DPE/SNSH-MDR (peça 173, p. 3), foi informado que o Secretário da SNSH decidiu não reconsiderar as alegações do contraditório apresentado pelo Consórcio Bacia do São Francisco, mantendo, assim, a aplicação da penalidade de multa. Ulteriormente, o então Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional decidiu conhecer do recurso administrativo e negar-lhe provimento, mantendo a decisão recorrida.

33.Por fim, informou que esse processo 59615.000320/2016-50 foi encaminhado ao Diretor da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF (peça 173, p.3).

34.Portanto, considera-se atendida a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

Análise item 9.2

35.Em seguida, passa-se a análise do item 9.2, referente à oitiva do MIDR e da Codevasf na manifestação sobre a falta de manutenção dos trechos já concluídos do Eixo Leste do Pisf, esclarecendo, as responsabilidades de cada um dos dois entes, delimitando as competências de cada um, bem como as razões para não continuidade da manutenção desses segmentos.

36.A Codevasf se manifestou na peça 112 informando que vem atuando em apoio ao então MI em questões pontuais sobre a manutenção dos trechos já concluídos do Eixo Leste do Pisf. Esclareceu que no caso específico da contratação dos serviços de guarda, conservação e limpeza dos lotes 11 e 12 do trecho V, o tema estaria inserido no escopo da contratação da pré-operação pela Codevasf, assunto em tratativa desde o ano de 2014 entre MI e Codevasf. Porém, somente em agosto de 2016, ficou definida que a contratação da pré-operação se daria pelo MI, uma vez que estas atividades tem grande relação com as atividades de finalização de obra e montagem de equipamentos, sendo

mais eficiente para o MI gerenciar atividades no âmbito dos contratos do empreendimento (peça 112, p.4).

37. Por fim a empresa relatou que o recebimento das infraestruturas pela Codevasf se dará apenas após o recebimento definitivo dos objetos contratados pelo MI. Uma vez recebida a infraestrutura disponível, e somente após a assinatura e publicação do Primeiro Plano de Gestão Anual, dar-se-á o início da operação comercial e manutenção pela Operadora Federal (peça 112, p.5).

38. Por sua vez, a Nota Técnica 16/2015/DPE/SIH/MI (peça 116, p.5-8) apresenta as providências do então Ministério da Integração e da Codevasf quanto a execução da manutenção e operação do Pisf durante a fase de pré-operação do empreendimento, em atenção à alínea 9.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

39. Conforme essa Nota 16/2015, o Ministério priorizou a aplicação de recursos, conforme demanda da Codevasf no âmbito dos seguintes Termos de Execução Descentralizada (peça 116, p.6):

03/2013 (segurança e manutenção, acompanhamento da montagem e comissionamento das obras e equipamentos e conservação e manutenção dos canteiros de obras e equipamentos);

02/2014 (administração, segurança e conservação, manutenção, acompanhamento da montagem e comissionamento, Modelo de Gestão e Sistema de suporte à decisão - modelo hidráulico);

08/2014 (Serviços de energia elétrica e encargos, despesas com CUST, CCT, CCEE, apoio técnico especializado Serviços de consultoria especializada, energia, proteção, controle, automação e mecânica);

01/2015 (Administração, segurança, conservação e manutenção dos canteiros de obras e equipamento, Segurança e manutenção, Acompanhamento da montagem e comissionamento das obras, Modelo de Gestão, Sistema de suporte à decisão - modelo hidráulico, Serviços de Energia e encargos, Serviços de consultoria especializada - comercialização de energia elétrica).

40. Por fim, o MIDR esclarece que não obstante as tratativas entre Ministério da Integração e Codevasf, o Departamento de Projetos Estratégicos (DPE), considerando o conteúdo do Memorando 1395/2016/CGAOF/DPE/MI, solicitou à Coordenação Geral de Obras Civas (CGOC) a abertura de processo licitatório para contratação de serviço de pré-operação e manutenção das estruturas concluídas do PISE Memorando 66/2016/DPE/SIH/MI. Estima-se que ainda sejam necessários 30 dias para que o edital possa ser publicado, e mais 60 dias para contratação, considerando-se que será licitação do tipo menor preço sem impugnações (peça 116, p.6).

41. Deve-se considerar que essa nota técnica é de 21/11/2016 e que a situação atual em 2024 já é bastante diferente daquela de 2016 quando foi realizado a auditoria de conformidade em questão. Inclusive já existe um levantamento realizado por essa unidade técnica em 2023 (TC 007.643/2023-3) com a situação atualizada da estrutura utilizada pela Codevasf e pelo MIDR para a operação e manutenção do Pisf.

42. Nesse levantamento tratou-se de identificar os responsáveis e as respectivas responsabilidades atribuídas na O&M do Pisf, incluindo os Planos de Gestão Anuais (PGA) dos últimos cinco anos.

43. Foram identificados os contratos e as empresas que atuaram nessas atividades no mesmo período, bem como os controles registrados, além do levantamento dos custos fixos e variáveis, em especial o custo de energia elétrica. Fez parte verificar as obras remanescentes do Pisf, assim como os problemas de manutenção crônicos atuais, os reparos e as manutenções em que foram acionadas as garantias de obra. Por fim, identificaram-se os principais entraves para o início da operação definitiva do Pisf, bem como o processo atual de desestatização do empreendimento.

44. Assim, considerando as informações à época prestadas pela Codevasf e pelo MIDR e as informações atuais do TC 007.643/2023-3, são suficientes as manifestações às oitivas do item 9.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

Análise item 9.3

45. Por fim, a análise do item 9.3 é referente à oitiva do MIDR sobre a manifestação das deficiências dos projetos executivos que embasaram os RDC 1 e 2/2013, informando eventuais procedimentos adotados para apurar as responsabilidades pela elaboração e aprovação dos referidos projetos.

46. As referidas deficiências estão descritas no item III.3 do Relatório que antecede o acórdão (peça 93, p. 22-28) assim resumidas: III.3.1. Previsão de serviços com unidades de medida globais ou genéricas no orçamento base da licitação; III.3.2. Cálculo incorreto dos valores dos serviços de reforma e manutenção de canteiro; III.3.3. Incongruências acerca das especificações técnicas relativas à instalação e montagem da segunda linha adutora das estações de bombeamento; e III.3.4. Previsão na administração local de mão de obra indireta com ordem de grandeza significativamente acima do real.

47. Em sua primeira resposta sobre essa oitiva do item 9.3, o MIDR informou a abertura do processo 59204.006298/2016-93 em 22/9/2016 na Nota Técnica 110/2016/CGOC/DPE/SIH/MI. Conforme a Nota, as deficiências de que trata o TCU remontam ao contrato de Gerenciamento 34/2009, cujos preços unitários adotados já estavam definidos no Edital 2/2007-MI, celebrado com o Consórcio Logos-Concremat, responsável pela elaboração dos documentos licitatórios, inclusive orçamento, que ensejaram nos contratos 47/2012 e 58/2012 (peça 116, p. 9-10 e p.18-20).

48. O MIDR solicitou a manifestação dessa gerenciadora acerca das deficiências mencionadas, que atendeu por meio da carta CTE 13918 - SEI 0393841 e Anexo SEI 0398239, no processo administrativo 59602.000688/2016-67 (peça 118, p.11).

49. A Gerenciadora relatou sobre o item III.3.1 do relatório: “Para obtenção das composições de preços que resultaram em medidas globais foram elaboradas memórias orçamentárias (1376-MMO-3700-00-00-005-R00), onde estão apresentados os critérios utilizados para obtenção dos insumos, mão-de-obra e equipamentos necessários para compor o custo final do serviço, como esclarecido nos documentos: Nota Técnica 0061/2016/CGOC/DPE/SIH/MI e 1377-NTC-3700-00-00-069-R00” (peça 118, p.17).

50. Sobre o item III.3.2 do relatório, a gerenciadora relata que em relação ao cálculo das áreas de determinadas edificações foi observado um erro na obtenção das áreas totais, porém, tal fato foi identificado pela Supervisora do trecho que recalculou o montante do serviço, iniciando procedimento de estorno do valor pago indevidamente (peça 118, p.18).

51. Em relação às especificações técnicas relativas à instalação e montagem da segunda linha adutora das estações de bombeamento, item III.3.3 do relatório, a gerenciadora afirma ter o mesmo entendimento do Ministério que embora a nomenclatura utilizada nos documentos contratuais seja confusa, o preço orçado para o item em debate corresponde à montagem de duas linhas adutoras. Mais ainda afirma que:

As incongruências encontradas entre as especificações, desenhos de projeto e orçamentos, se deram pelo fato dos consórcios projetistas terem sido contratados apenas para projetarem a primeira etapa do Pisf, sendo assim, as informações dos desenhos de projetos se referem apenas esta etapa.

Posteriormente, após finalização da emissão dos projetos por parte das projetistas, o Ministério da Integração observou que a execução da segunda linha de adução em uma segunda etapa, poderia causar dano à primeira linha, sendo assim, decidiu-se por incluir a montagem da segunda linha no orçamento da obra, considerando-se que o projeto para a segunda linha é igual ao de primeira linha, adequando-se à sua localização (peça 118, p.18).

52. Por fim, em relação ao item III.3.4, informou que a previsão da equipe adotada no Edital de licitação, foi dimensionado em função das obras e extensão do trecho, conforme demonstrativo do cronograma do Anexo 04, da nota técnica 1377-NTC-3700-00-00-069-R00 (CTE13613) (peça 118, p.19).

53. Assim, atinente ao terceiro achado decorrente das questões de auditoria do relatório, que demandou a oitiva pertinente as deficiências no projeto executivo que subsidiou os Contratos 47/2013 e 58/2013, encontra-se uma possível justificativa que afastaria a responsabilidade da gerenciadora, caso uma análise mais detalhada fosse empreendida nos documentos apresentados por ela.

54. No entanto, deve-se notar primeiro que ambos os contratos já foram encerrados em 2019 com diversos serviços remanescentes que foram concluídos por outro contrato. Mais ainda, esses contratos foram acumulados de divergências ao longo de sua execução conforme pontuadas no relatório final do contrato 58/2013, Relatório 002/2020/CFL/CGOF/DPE/SNSH/MDR (peça 167) e do contrato 47/2013, Relatório 001/2020/CFL/CGOF/DPE/SNSH/MDR - B2 (peça 168).

55. E ao final, conforme informou o MIDR (peça 161), por meio da Nota Técnica 4/2021/DPE SNSH/SNSH-MDR (peça 161, p.7-16) que expõe o histórico do contrato administrativo 47/2013-MI e seus termos aditivos, todos os processos administrativos, relacionados ao dito contrato, foram encaminhados para negociação no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal - CCAF.

56. Da mesma forma, todos os processos administrativos relacionados ao contrato 58/2013-MI, foram encaminhados para negociação no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF (peça 162), com respaldo da Nota Técnica 5/2021/DPE SNSH/SNSH-MDR (peça 162, p.12-19).

57. Assim, tendo em vista esse contexto, entende-se que as informações apresentadas para a oitiva do item 9.3 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário são suficientes para considerar atendido o item.

CONCLUSÃO

58. A presente instrução teve por escopo avaliar o cumprimento das determinações e analisar as respostas as oitivas do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (peça 98), da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, endereçadas à Codevasf e ao atual MIDR.

59. O exame realizado teve por objeto as diversas respostas encaminhadas a esta Corte às determinações (item 9.1) e oitivas (itens 9.2 e 9.3) levadas a termo mediante o Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário, presentes nas peças 112, 116, 118, 127, 143, 145 e 153 a 183.

60. A primeira análise recaiu sobre a determinação do item 9.1 em relação à conclusão de quatro processos administrativos (itens 9.1.1 - “a”, “b”, “c” e “d”) e sobre a determinação de instauração de outro processo administrativo (item 9.1.2). Todos os processos foram concluídos e encaminhados para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF. Assim, considerou-se atendida a determinação de todo o item 9.1 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

61. Em seguida, analisou-se o item 9.2, referente à oitiva do MIDR e da Codevasf na manifestação sobre a falta de manutenção dos trechos já concluídos do Eixo Leste do Pisf. Conforme as informações prestadas à época pela Codevasf e MIDR e as informações atuais do TC 007.643/2023-3, foram suficientes as manifestações às oitivas do item 9.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

62. Por fim, em relação à oitiva do MIDR do item 9.3 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário, concluiu-se pela suficiência da manifestação referente às deficiências dos projetos executivos que embasaram os RDC 1 e 2/2013, visto que as manifestações da gerenciadora foram consideradas possíveis de afastarem sua responsabilização, mesmo que a documentação não tenha sido analisada no detalhe, pois os contratos já haviam sido encerrados em 2019 com diversos serviços remanescentes, que foram concluídos por outro contrato, e que todos os processos administrativos foram encaminhados para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF.

63. Assim, em vista da maioria dos processos em análise desse monitoramento terem chegado ao desfecho com o envio para a CCAF, é necessário concluir com o auxílio da Resolução-TCU 315/2020 que dispõe sobre a elaboração de deliberações no âmbito do TCU.

64. Conforme a seção IV que trata da racionalização das decisões, em seu artigo 16 dessa resolução, temos o seguinte comando transcrito abaixo:

Art. 16. As determinações, ciências e recomendações, ainda que atendam, em tese, às exigências previstas na Seção II, serão expedidas apenas quando imprescindíveis às finalidades do controle e para as deficiências identificadas que, se não tratadas, comprometam a gestão.

Parágrafo único. Entre outras hipóteses decorrentes da diretriz fixada no **caput**, o Tribunal poderá dispensar a formulação de deliberações se:

I - a unidade jurisdicionada, por meio de declaração emitida por gestor máximo ou outro instrumento cabível, houver se comprometido, formalmente, a adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da ciência ou da determinação, ou estiverem em estudo outros aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a recomendação;

II - a situação não exigir urgência no tratamento, for de menor gravidade e for favorável a tendência de que se resolva sem a imposição de medidas pelo Tribunal, notadamente em decorrência de nova regulamentação da matéria, de reestruturação administrativa da unidade, do aperfeiçoamento dos controles internos ou de outros fatores que evidenciem um contexto institucional superveniente capaz de inibir a ocorrência ou reiteração da irregularidade, ou de produzir os aprimoramentos desejados da atuação administrativa

65. Notadamente, a situação desses processos administrativos enviados para a CCAF se enquadra no art. 16, II, podendo, portanto, considerar-se atendido todo o monitoramento do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário de forma que seja proposto o encerramento desse processo de fiscalização nos termos dos arts. 169, inciso V, do RI/TCU, dispensada outras formulações de deliberações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) considerar cumprida as determinações constantes no item 9.1 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário;
- b) informar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) o acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e
- c) arquivar esse processo nos termos dos arts. 169, inciso V, do RI/TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de monitoramento para verificar o atendimento às determinações, bem como analisar as manifestações apresentadas em respostas às oitivas proferidas no Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (Rel. Ministro Raimundo Carreiro), endereçadas à Companhia de



Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e ao atual Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

2. Como descrito no Relatório precedente, as medidas determinadas pelo Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário tiveram origem em achados de auditoria, realizada entre 14/3/2016 e 20/5/2016, com o objetivo de fiscalizar a obra de construção do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco.

3. Foram objeto de fiscalização, à época, os Contratos 47 e 58/2013, os quais se referem às obras complementares do Eixo Leste do Pisf, denominadas Metas 1L, 2L e 3L.

4. Em razão dos achados de auditoria, o TCU tomou as seguintes medidas, por intermédio do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário, com as supressões que entendo cabíveis:

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Ministério da Integração Nacional que, no prazo de 60 (sessenta) dias, respeitados o contraditório e a ampla defesa:

9.1.1. conclua os processos administrativos relativos:

a) à repactuação do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza no âmbito dos Contratos nº 47 e 58/2013, com vistas ao cumprimento do art. 65, § 5º, da Lei nº 8.666/1993;

b) aos atrasos no Contrato nº 47/2013, com vistas ao cumprimento dos arts. 66 e 86 da Lei nº 8.666/1993 e da Cláusula 2ª da avença;

c) à retenção dos valores devidos à União referentes aos serviços de reforma e manutenção de canteiros, do Contrato nº 58/2013, com vistas ao cumprimento dos arts. 55, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964, e do Anexo 7 do Edital nº 2/2013;

d) à definição da responsabilidade da construtora sobre a obrigatoriedade de execução do serviço de instalação e montagem da segunda linha adutora das estações de bombeamento, com vistas ao cumprimento do art. 66 da Lei nº 8.666/1993 e do Anexo 1 – Modelo 15B do Contrato nº 47/2013;

9.1.2. instaure processo administrativo para apurar os atrasos no Contrato nº 58/2013, com vistas ao cumprimento dos arts. 66 e 86 da Lei nº 8.666/1993 e da Cláusula 2ª da avença;

9.1.3. encaminhe a este Tribunal documentação que comprove o cumprimento das determinações acima;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, realizar a oitiva do Ministério da Integração Nacional e da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifestem-se sobre a falta de manutenção dos trechos já concluídos do Eixo Leste do Pisf, [...] esclarecendo, complementarmente, as responsabilidades de cada um dos dois entes, delimitando as competências de cada um, bem como as razões para não continuidade da manutenção desses segmentos;

9.3. com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno, realizar a oitiva do Ministério da Integração Nacional para que, no prazo de 30 (trinta) dias, manifeste-se a respeito das deficiências dos projetos executivos que embasaram os Editais nº 1 e 2/2013 [...], em afronta aos arts. 6º, inciso X, e 7º da Lei nº 8.666/1993, informando, ainda, eventuais procedimentos adotados para apurar as responsabilidades pela elaboração e aprovação dos referidos projetos.

5. Após diversas dilações do prazo, o extinto MI prestou, intempestivamente, os esclarecimentos devidos para o exame do cumprimento das medidas do referido Acórdão. Ocorre que, em razão da desatualização das informações, foi realizada nova diligência, a qual foi respondida pelo MIDR (peças 153-183).

6. Passo, então, ao exame das diversas respostas encaminhadas a esta Corte em face das determinações (item 9.1) e oitivas (itens 9.2 e 9.3) do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

**II – Item 9.1.1 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário**

7. Houve decisão conclusiva de como calcular o estorno dos valores pagos para o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza/ISSQN, em função das alterações da base cálculo nas prefeituras de Floresta/PE, Sertânia/PE e Custódia/PE, refletida em pareceres técnicos que apontaram valores de R\$ 3.513.442,24 (Contrato 58/2013-MI) e R\$ 14.500.201,36 (Contrato 47/2013), os quais seriam descontados nas próximas medições.
8. Acerca dos atrasos na execução do Contrato 47/2013, a conclusão e decisão final foi remetida para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF (peça 173, p. 2).
9. Em relação à retenção de valores devidos à União referentes aos serviços de reforma e manutenção de canteiros, foi informado o cálculo, no valor de R\$17.089.812,50 encaminhado à Procuradoria da Fazenda Nacional para inscrição em dívida ativa (peça 159). Em seguida, a matéria também foi levada à CCAF (peça 173, p. 2), mas ainda não teve o termo assinado.
10. No que toca à apuração da responsabilidade sobre a obrigatoriedade de execução do serviço de instalação e montagem da segunda linha adutora das estações de bombeamento (Contrato 47/2013), a questão foi judicializada pelas empresas contratadas, o que levou à retenção de R\$ 2.487.500,53, referente à montagem da segunda linha de adução nas EBV's – Eixo Leste, valor este que foi depositado em Conta Corrente Judicial, por determinação judicial, cujo cumprimento foi atestado pelo Parecer de Força Executória 00179/2018/GEQUACOASP/PRU1R/PGU/AGU.
11. Posteriormente, o MDR informou que o processo administrativo que trata da questão (59008.000330/2016-43) foi incluído no encontro de contas do Contrato 47/2013 (processo administrativo 59000.006201/2020-15), por meio de parecer técnico (peça 181, p. 32).
12. Portanto, em linha com a unidade instrutiva, considero atendidas todas as determinações contidas no item 9.1.1 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

II – Item 9.1.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário

13. Em relação aos atrasos na execução do Contrato 58/2013, foi aplicada penalidade à empresa contratada, no âmbito do processo administrativo 59615.000320/2016-50, mantida pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional quando decidiu negar provimento ao recurso administrativo que contestou aquela sanção.
14. A questão, igualmente, foi encaminhada à CCAF (peça 173, p.3).

III – Item 9.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário

15. Este item trata da audiência para colher informações acerca da falta de manutenção dos trechos já concluídos do Eixo Leste do Pisf.
16. Somente em agosto de 2016 ficou definida que a contratação da pré-operação se daria pelo MI, uma vez que estas atividades têm grande relação com as atividades de finalização de obra e montagem de equipamentos, sendo o cenário mais eficiente para gerenciar atividades no âmbito dos contratos do empreendimento (peça 112, p.4).
17. Embora tenham sido apresentadas, em 2016, diversas providências do então Ministério da Integração e da Codevasf quanto à execução da manutenção e operação do Pisf durante a fase de pré-operação do empreendimento, o fato é que uma nova ação de fiscalização, na modalidade de Levantamento, realizada em 2023, tratou de identificar os responsáveis e as respectivas responsabilidades atribuídas durante a Operação e Manutenção (O&M) do Pisf, incluindo os Planos de Gestão Anuais (PGA) dos últimos 5 (cinco) anos (TC 007.643/2023-3).



18. No Levantamento foram identificados os contratos e as empresas que atuaram nessas atividades no mesmo período, bem como os controles registrados, além do levantamento dos custos fixos e variáveis, em especial o custo de energia elétrica. Também foram verificadas as obras remanescentes do Pisf, bem como problemas de manutenção crônicos atuais, os reparos e as manutenções em que foram acionadas as garantias de obra. Foram identificados os principais entraves para o início da operação definitiva do Pisf e como anda o processo atual de desestatização do empreendimento.

19. Feitas essas considerações, entendo suficientes as informações prestadas pela Codevasf e pelo MIDR para o atendimento às oitivas do item 9.2 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

IV – Item 9.3 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário

20. Em relação às deficiências dos projetos executivos que embasaram os RDC 1 e 2/2013, elas remontam ao contrato de gerenciamento 34/2009, cujos preços unitários adotados já estavam definidos no Edital 2/2007-MI, celebrado com o Consórcio Logos-Concremat, responsável pela elaboração dos documentos licitatórios, inclusive orçamento, que resultaram nos Contratos 47/2012 e 58/2012 (peça 116, p. 9-10 e p.18-20).

21. O exame das informações trazidas pelo MIDR acerca do assunto, na visão da Unidade Técnica, poderia levar a um afastamento da responsabilidade da gerenciadora, caso uma análise mais detalhada fosse empreendida nos documentos apresentados por ela.

22. Ocorre que, de fato, os Contratos 47/2012 e 58/2012 já foram encerrados em 2019, com diversos serviços remanescentes concluídos por outro contrato. Além disso, todos os processos administrativos relacionados àqueles contratos, envolvendo a discussão de todas essas questões, foram encaminhados para negociação no âmbito da CCAF (peças 161, p.7-16; 162, p.12-19), razão pela qual entendo que as informações apresentadas são suficientes para o atendimento à oitiva do item 9.3 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário.

23. Ressalto que o envio dos diversos processos administrativos que tratam das medidas exigidas pelo Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF, a meu sentir, dispensa a imposição de novas medidas pelo TCU, nos termos do art. 16, inciso II da Resolução-TCU 315/2020, podendo ser considerado atendido todo o monitoramento do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário e arquivados os presentes autos, nos termos dos arts. 169, inciso V, do Regimento Interno.

Ante o exposto, Voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de abril de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 955/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.144/2016-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (00.399.857/0001-26); Congresso Nacional (vinculador); Ministério da Integração Nacional (extinta).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Integração Nacional (extinta).



5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento de determinações contidas no item 9.1 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), proferida no âmbito de auditoria de conformidade em obras da construção do Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco, em especial dos Contratos 47 e 58/2013, os quais se referem às obras complementares do Eixo Leste do Pisf, denominadas Metas 1L, 2L e 3L.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações constantes no item 9.1 do Acórdão 2.336/2016-TCU-Plenário;

9.2. informar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) que esta deliberação pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.3. arquivar este processo nos termos dos arts. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0955-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 022.101/2023-3

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Defensoria Pública da União.

Interessado: Secretaria-Geral de Controle Interno e Auditoria.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL

INTEGRADA COM ASPECTOS DE CONFORMIDADE. AVALIAÇÃO DO ATENDIMENTO AO PÚBLICO-ALVO E OS PROCESSOS DE TRABALHO PARA O FORNECIMENTO DA ASSISTÊNCIA JURÍDICA PRESTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU) AOS NECESSITADOS E VULNERÁVEIS, BEM COMO A ADERÊNCIA ÀS NORMAS APLICÁVEIS AOS DIREITOS DOS USUÁRIOS DE SERVIÇO PÚBLICO. FALHA NA DEFINIÇÃO DE PADRÕES QUANTO À FORMA DE FUNCIONAMENTO DE SUAS UNIDADES DE ATENDIMENTO. MONITORAMENTO INSUFICIENTE DOS PROCEDIMENTOS INTERNOS COM POSSÍVEL IMPACTO NA QUALIDADE DO ATENDIMENTO PRESTADO. DEFINIÇÃO E EMPREGO INADEQUADOS DE INDICADORES DE RESULTADO. INCONSISTÊNCIAS NA MENSURAÇÃO DA NECESSIDADE DE ESTRUTURA FÍSICA E DE PESSOAL FRENTE A DEMANDA DO PÚBLICO-ALVO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Operacional Integrada com aspectos de conformidade, que teve o objetivo de avaliar o atendimento ao público-alvo e os processos de trabalho para o fornecimento da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União (DPU) aos necessitados e vulneráveis, bem como a aderência às normas aplicáveis aos direitos dos usuários de serviço público.

2. Transcrevo, a seguir, o Relatório de Auditoria elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança):

“[...] 1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade, que teve por objetivo avaliar o atendimento ao público-alvo e os processos de trabalho para o fornecimento da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União (DPU) aos necessitados e vulneráveis, bem como a aderência às normas aplicáveis aos direitos dos usuários de serviço público.

2. A fiscalização foi proposta pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) em decorrência de o TCU não ter realizado até então fiscalização acerca dos processos de trabalho finalísticos da DPU. Nos últimos anos, a DPU foi objeto de ações de controle do TCU que avaliaram determinados aspectos em diversos órgãos e entidades da APF, como a função de auditoria interna (Acórdão 875/2022-TCU-Plenário, Min. Walton Alencar Rodrigues), a transparência dos respectivos portais (Acórdão 2396/2022-TCU-Plenário, Min. Antônio Anastasia), os riscos à proteção de dados pessoais (Acórdão 1384/2022-TCU-Plenário, Min. Augusto Nardes) e as condições de acesso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (Min. Acórdão 2609/2022-TCU-Plenário, Min. Jorge Oliveira).

3. Com o objetivo de conhecer os critérios de priorização utilizados pela DPU no atendimento a seu público-alvo, a AudGovernança concluiu produção de conhecimento (TC 011.474/2022-0). Embora essa tenha contribuído para trazer uma visão preliminar da Defensoria, apenas em 16 de dezembro de 2022 a DPU publicou normativo instituindo os procedimentos do processo de trabalho de atendimento ao público.

4. Assim, persistia a necessidade de ampliar as ações de controle do TCU a fim de identificar eventuais gargalos no atendimento e em processos de trabalho decorrentes na cadeia de valor da DPU.



5. A proposta de fiscalização foi aprovada pelo Acórdão 1486/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (TC 020.812/2023-0).

6. De acordo com a Matriz de Planejamento (peça 30), o escopo da presente auditoria consiste em se verificar:

Q1) O processo de atendimento ao público da DPU atendeu nos últimos cinco anos aos critérios de qualidade estabelecidos na Lei 13.460/2017, na Resolução CSDP 60/2012 e nas boas práticas estabelecidas?

Q1.1) A estrutura física, os recursos humanos e os sistemas disponíveis ou que foram disponibilizados à DPU nos últimos cinco anos foram utilizados/são utilizados para maximizar a prestação de assistência jurídica ao público-alvo?

Q2) O desenho dos processos de monitoramento da atividade finalística da DPU e as medidas de avaliação destes processos foram adequados para demonstrar a eficiência, eficácia e qualidade das atividades avaliadas, e para tomar as medidas corretivas necessárias nos últimos cinco anos?

Q2.1) O desenho e o monitoramento dos indicadores de desempenho permitem apontar eventuais gargalos no processo de atendimento, de forma a possibilitar a sugestão de melhorias?

7. Na análise sobre o desempenho do atendimento ao público foram utilizados como critérios a legislação vigente aplicável à instituição, bem como normativos internos a respeito do tema, como a Resolução CSDPU 60, de 9 de março 2012 (peça 103), a Resolução CSDPU 177, de 22 de janeiro de 2021 (peça 107), e a Instrução Normativa 104, de 16 de dezembro de 2022 (peça 110). Além desses, foram utilizados como critérios a Lei 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública; a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI); a Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); as orientações do *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (COSO), em sua Estrutura Integrada publicada em 2013 e o Referencial Básico de Governança Organizacional (2020), este último publicado pelo TCU.

8. Quanto à construção e operacionalização dos indicadores analisados, foram utilizados como critérios o Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores (2021) e a apostila “Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional”, de 2013, produzidos pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

9. Foi também utilizada como fonte metodológica quanto a procedimentos de aferição de desempenho, a publicação da Justiça em Números 2023 (ano-base 2022), divulgada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

10. Para a realização da auditoria foram utilizados os métodos de: avaliação de riscos, mapeamento de processos, análise documental, análise das bases de dados solicitadas ao auditado e entrevistas com integrantes das áreas envolvidas com os assuntos relacionados aos objetos em análise.

11. Foi também realizada aferição de produtividade, a título de sugestão para o órgão auditado, em que foi usada avaliação de eficiência relativa por meio de Análise Envoltória de Dados (DEA). O uso dessa técnica se encontra regulamentado no âmbito deste Tribunal, por meio do documento “Técnica em Análise Envoltória de Dados em Auditoria”, aprovado pela Portaria Segecex 30, de 16 de outubro de 2018. Segundo o referido documento:

A DEA é uma técnica usada para avaliação da eficiência relativa de um conjunto de unidades decisórias, como organizações e programas. Ela constrói uma fronteira de eficiência com as unidades mais eficientes na transformação de determinados insumos em certos produtos. A técnica ainda tem como vantagem a possibilidade de identificação de boas práticas, pois destaca as unidades mais eficientes, que podem ser usadas como *benchmark* para a melhoria do desempenho das demais.

12. Durante a execução da auditoria foram solicitadas extrações das bases de dados dos sistemas utilizados pela DPU no atendimento ao assistido, quais sejam: Sistema de Informações Simultâneas da DPU (SISDPU), cuja base também é utilizada por meio do aplicativo (*app*) DPU Cidadão, para consulta de andamento de processos e para comunicação com o assistido; Sistema de Agendamento (Siage); e Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA)

13. A presente auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional (MAO). Durante a realização dos trabalhos, não houve restrições significativas que pudessem comprometer os resultados esperados.



14. Após a etapa da execução, foi apresentada e discutida com os gestores a matriz de achados, bem como elaborado o relatório preliminar de auditoria, o qual foi encaminhado à DPU, para apresentação, até 8/3/2024, de comentários contemplando a perspectiva dos gestores sobre as propostas de encaminhamento formuladas, informando sobre as consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, nos termos do item 145 das Normas de Auditoria do TCU, e do art. 14 da Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020.

15. O presente relatório está organizado em capítulos que apresentam uma breve visão geral do objeto, os quatro achados identificados, reunidos nas duas questões acima propostas, as conclusões e as propostas de encaminhamento. Os achados foram estruturados em forma de texto corrido e apresentam, quando possível, situação encontrada, critérios, causas e efeitos decorrentes da situação encontrada, proposta de encaminhamento e os benefícios esperados. Nos elementos pós-textuais do relatório final estarão dispostos: a análise dos comentários dos gestores; o detalhamento da metodologia utilizada nesta auditoria; o índice de documentos; a análise de indicadores e de produtividade e as referências.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1 Histórico e função institucional

16. A DPU é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados em diversas instâncias jurídicas (art. 134 da Constituição Federal). Os cidadãos que precisam de assistência jurídica, judicial ou extrajudicial, e comprovarem falta de recursos podem contar com os serviços gratuitos da DPU.

17. A assistência jurídica da DPU pode ser prestada ao cidadão em processos cíveis ou criminais no Poder Judiciário, atuando nas seguintes instâncias: justiça federal, militar, eleitoral, trabalhista, juizados especiais federais, Tribunais Superiores e Supremo Tribunal Federal (STF). A DPU também pode representar o cidadão em casos que envolvam órgãos da administração pública federal, apresentar recursos aos tribunais e ajuizar ações, além de prestar assistência jurídica extrajudicial, por meio de orientações e aconselhamento jurídico.

18. A DPU foi instituída pela Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994. Posteriormente, a Lei Complementar 132/2009 alterou substancialmente a LC 80/1994. Em seu texto mais recente, a DPU é definida como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, bem como a fiscalização dos direitos fundamentais, do devido processo legal e da ampla defesa dos necessitados, de modo a defender a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais e a prevalência e efetividade dos direitos humanos (LC 80/1994, arts. 1º ao 3º).

19. Por sua vez, os defensores públicos são profissionais aprovados em concurso público, com pelo menos dois anos de experiência jurídica, com independência para agir na defesa dos interesses do cidadão, podendo agir inclusive contra o Estado e suas instituições se necessário. Possuem como garantias a independência funcional no desempenho de suas atribuições, a inamovibilidade, a irredutibilidade de vencimentos e a estabilidade (LC 80/1994, art. 43), bem como diversas prerrogativas que colocam o defensor público em patamar de igualdade com os magistrados e os representantes do Ministério Público (art. 43, inc. XIII), em termos de atores processuais e agentes responsáveis pela defesa do interesse público.

20. O público-alvo da DPU, conforme estabelecido nas Resoluções CSDPU 133 e 134/2016 (peças 105 e 106), é composto de pessoas com renda familiar mensal inferior a R\$ 2.000,00, bem como pessoas pertencentes a grupos em situação de vulnerabilidade, tais como população de rua, catadores de materiais recicláveis, comunidades tradicionais e indígenas, vítimas de tráfico de pessoas, vítimas de preconceito por questões de raça, gênero e sexualidade, entre outros. É possível ainda o atendimento a pessoas que ganham acima do valor fixado, desde que se comprove a ocorrência de gastos extraordinários, como despesas com medicamentos e alimentação especial. Pessoas jurídicas que comprovem não ter condições financeiras de arcar com despesas judiciais e advogados também são elegíveis.

21. A DPU presta serviços de assistência jurídica a seus assistidos junto aos órgãos do Poder Judiciário Federal em diversas áreas, das quais as principais são: aposentadorias, benefícios e auxílios-sociais; saúde; assistência jurídica internacional; educação; moradia; defesa dos militares das Forças Armadas e defesa em processos de crimes federais.

22. Segundo o Relatório de Gestão de 2022 da DPU (RG DPU 2022), a missão e a visão da DPU foram reformuladas recentemente, por meio da Portaria GABDPGF 1.378/2022, o que indica uma nova dimensão nos objetivos da organização. Em complemento ao Plano Estratégico DPU 2040 (Plano 2040), o novo texto da

missão e da visão (peça 101, p. 46-47) estabelece como objetivo maior garantir os direitos humanos, em especial quanto aos vulneráveis, e estabelecer a DPU como instituição que promove transformação social por meio da atuação nas áreas extrajudicial e coletiva, com alcance regional e internacional.

23. Como supracitado, o objeto da presente auditoria se limita à adequação do atendimento ao público e o desempenho dos processos de trabalho decorrentes no âmbito da assistência jurídica prestada pela DPU, cuja avaliação é essencial para o cumprimento dos objetivos da instituição. Nesse sentido, compete verificar quais os critérios e processos de trabalho relacionados ao objeto, qual é a avaliação que o órgão realiza da sua própria atuação e quais são as estruturas internas responsáveis pelos processos de trabalho relacionados.

2.2. Arcabouço normativo e indicadores

24. Os critérios para avaliação do atendimento ao público na DPU se encontram na Lei 13.460/2017, a qual estabelece diretrizes para a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

25. Antes da Lei 13.460/2017, a DPU havia editado a Resolução CSDPU 60/2012, que dispõe sobre o atendimento ao público, e à luz da legislação publicou e divulgou em suas redes sociais a sua própria Carta de Serviços, cuja versão mais recente data de maio de 2020 (peça 97). Em sua ação mais recente, a DPU editou a IN 104/2022, na qual institui os processos de trabalho relacionados ao atendimento ao público no âmbito do órgão.

26. A IN DPU 104/2022 tratou de especificar os passos necessários para realizar o atendimento ao público, dividindo o atendimento em três etapas: atendimento de triagem, inicial e de retorno. A IN traz ainda considerações complementares para a observância da LGPD, bem como aponta os indicadores de qualidade relacionados ao atendimento ao assistido.

27. Entre as etapas, a triagem tem como objetivo verificar se a demanda é urgente e encaminhar o requerente para o tipo correto de atendimento (inicial ou retorno). O atendimento inicial verifica a elegibilidade do requerente e, caso seja elegível, procede à elaboração da narrativa e ao encaminhamento inicial da demanda para análise do defensor. O atendimento de retorno se destina à inserção de informações e documentos adicionais, necessários para novas análises, bem como ao esclarecimento de quaisquer dúvidas por parte do assistido (peça 110).

28. Para entender o processo de trabalho de atendimento ao público, a equipe elaborou a modelagem dos processos de trabalho supracitados, as quais constam nas peças 31 a 36 dos autos. As peças 31 e 32 correspondem à modelagem encaminhada pelo auditado no tocante às etapas e à pesquisa de satisfação sobre o atendimento, e demonstram os procedimentos de forma genérica, enquanto as peças 33 a 36 foram produzidas pela equipe e trazem os desdobramentos das situações previstas pela IN 104/2022.

29. Além da modelagem dos processos de trabalho relacionados ao atendimento ao público, a DPU editou as IN 31/2017 e 80/2021, referentes, respectivamente, à pesquisa de satisfação para avaliação do serviço prestado; e ao recebimento de reclamações, sugestões e observações pelo sistema Fale Conosco DPU.

30. A DPU realizou a avaliação de sua atuação por meio de indicadores e metas estabelecidos no Plano 2040 e apresentados no RG DPU 2022, de modo que dos 36 indicadores apontados, 23 registraram desempenho “Excelente”; cinco registraram “Ótimo”; quatro registraram “Bom”; e quatro registraram desempenho “Insuficiente”.

31. Devido ao escopo desta auditoria, foram analisados apenas os indicadores do RG DPU 2022 correspondentes aos objetivos de resultado (1.01 e 1.02), parte dos objetivos de processo (2.01 e 2.04), como também os indicadores divulgados no site do órgão por meio de gráficos realizados por meio da ferramenta *Microsoft Power BI*.

2.3. Aspectos orçamentários

32. O montante autorizado no orçamento para a DPU entre 2018 e 2023, que constitui o volume de recursos fiscalizados, totalizou R\$ 3.850.345.085,00, conforme dados da tabela abaixo:

Tabela 5 – Orçamento Anual da DPU - 2018 a 2023

Ano	Dotação Atual	Empenhado	Percentual de Dotação Empenhado	Liquidado	Percentual de Dotação Liquidado	Pago	Percentual de Dotação Pago
2018	601.280.492	596.966.251	99,28%	552.098.489	91,82%	533.430.764	88,72%
2019	623.143.689	585.809.848	94,01%	548.945.447	88,09%	528.523.354	84,82%
2020	595.159.167	590.820.353	99,27%	528.232.007	88,75%	508.129.889	85,38%
2021	608.709.391	594.891.923	97,73%	521.760.053	85,72%	501.971.143	82,46%
2022	669.562.054	657.169.822	98,15%	564.951.910	84,38%	537.586.572	80,29%
2023	752.490.292	745.118.025	99,02%	647.183.380	86,01%	606.692.652	80,62%
Total	3.850.345.085	3.770.776.221	97,93%	3.363.171.286	87,35%	3.216.334.374	83,53%

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

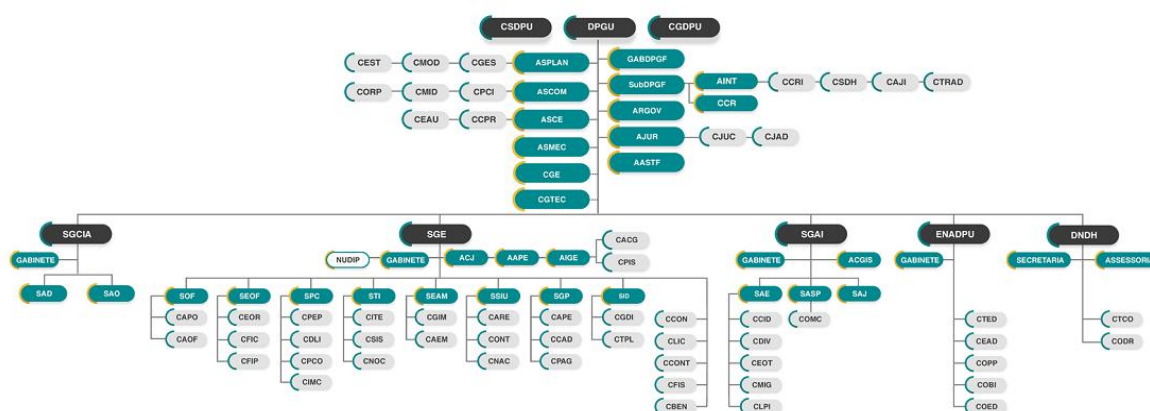
2.4. Estrutura organizacional e sistemas

33. No que se refere à estrutura, a DPU está presente em todas as 27 capitais do país e em algumas cidades do interior. A DPU é dividida em 72 unidades (peça 102), que atendem regularmente 71 das 279 subseções judiciárias federais existentes no país.¹⁰

34. As unidades possuem um setor de atendimento responsável por fazer a triagem e encaminhar os casos para as unidades responsáveis. É neste momento em que o assistido deve comprovar a hipossuficiência, isto é, a falta de recursos para arcar com despesas jurídicas, por meio da apresentação de documentos, de acordo com os requisitos estabelecidos pela instituição.

35. A figura a seguir ilustra a estrutura organizacional da DPU:

Figura 1 - Organograma da DPU



Fonte: Relatório de Gestão 2022 (DPU)

36. Devido ao escopo da presente auditoria, serão apresentadas a seguir apenas as competências das principais áreas relacionadas, necessárias ao entendimento do objeto¹¹.

37. O Defensor Público-Geral Federal (DPGF) é a autoridade máxima da DPU, responsável por dirigir, supervisionar, coordenar as atividades, orientar a atuação da instituição, a representar judicialmente e extrajudicialmente e velar pelo cumprimento das suas finalidades institucionais. Outra atribuição do DPGF é

¹⁰Site de informações da DPU ao público, disponível em <https://www.dpu.def.br/contatos-dpu>, último acesso em 1/2/2024, e Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023, disponível em <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-por-unidade-federativa/defensoria-publica-da-uniao/>, último acesso em 1/2/2024.

¹¹ O texto das competências elencadas neste relatório foi extraído do Organograma da DPU, cuja figura interativa se encontra disponível em <https://www.dpu.def.br/organograma>.

presidir, como membro nato, o Conselho Superior da Defensoria Pública da União (CSDPU).

38. Para concorrer ao cargo de DPGF é necessário ter estabilidade na carreira e idade superior a 35 anos. Durante a eleição – realizada entre os membros da carreira –, é formada uma lista tríplice encaminhada ao Presidente da República, para escolha do nome a ser aprovado posteriormente pelo Senado Federal, por maioria absoluta. O mandato do DPGF tem duração de dois anos com a possibilidade de uma recondução.

39. A Assessoria de Planejamento, Estratégia e Modernização (Asplan) é a unidade responsável por atividades relacionadas à gestão da estratégia e à modernização institucional, envolvendo a construção de planos, monitoramento, avaliação, assim como a produção de conhecimento técnico sobre a DPU. Entre as atividades executadas pela área figuram a elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Estratégico da DPU, monitoramento dos indicadores estratégicos e institucionais, mapeamento de processos, revisão do Regimento Interno, elaboração de estudos sobre a atuação da DPU, e fornecimento de informações estatísticas que possibilitem o aprimoramento das atividades finalísticas da DPU.

40. Cabe à Secretaria Geral de Articulação Institucional (SGAI) planejar, promover e coordenar a ação da DPU nas atividades voltadas à educação em direito e à ampliação do acesso à justiça, bem como nas atividades relacionadas à atuação itinerante, à atuação no sistema penitenciário nacional e conselhos penitenciários, e às atuações estratégicas relacionadas às temáticas dos Grupos de Trabalho (GTs) instituídos no âmbito da DPU.

41. O Comitê de Governança Estratégica (CGE) é a instância de governança da DPU, formada pelos titulares das unidades administrativas do topo da organização, e é responsável por tomar decisões estratégicas, inclusive pela aprovação de ajustes, exclusão ou inclusão de indicadores de resultados, metas, projetos e ações do plano estratégico, como também por incentivar, promover e monitorar a implementação de diretrizes e de melhores práticas organizacionais de governança, orientando a alta administração na implementação e manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados.

42. O Defensor Nacional de Direitos Humanos (DNDH) tem como função coordenar nacionalmente a atuação dos Defensores Regionais de Direitos Humanos, lotados em cada capital dos Estados e no Distrito Federal, e organizar a atuação coletiva da DPU, mantendo banco de dados específico, revendo arquivamentos de procedimentos coletivos e publicando diretrizes nacionais aos defensores públicos federais.

43. Quanto aos sistemas utilizados pela instituição, estes são os principais relacionados ao atendimento ao público:

a) SISDPU: sistema utilizado na maioria dos processos de atendimento na DPU. Para cada par demanda x assistido é criado um número de Processo de Atendimento Jurídico (PAJ) dentro do SISDPU. O sistema foi desenhado e é administrado pelo Serpro;

b) Aplicativo DPU Cidadão: sistema utilizado para consulta de andamento de processos e para comunicação com o assistido. Utiliza a mesma base de dados do SISDPU;

c) Siage: sistema utilizado para o agendamento do atendimento presencial ou *on-line*, bem como para realização de atendimentos *on-line*, a depender da unidade;

d) SGA: sistema de controle de fila no atendimento presencial, por meio da distribuição de senhas automáticas.

44. A seguir serão apresentados os achados desta fiscalização, conforme as questões de auditoria da matriz de planejamento (peça 30) e a partir da metodologia descrita na introdução.

3. Achados de Auditoria

45. A partir das análises realizadas durante a auditoria, foram reunidas evidências relativas a quatro achados: (i) a DPU falha na definição de padrões quanto à forma de funcionamento de suas unidades de atendimento, o que inclui a definição dos sistemas a serem utilizados para o agendamento do atendimento e para o controle de fila, bem como quanto às informações que devem constar no *website* das 72 unidades, podendo acarretar prejuízo à qualidade do atendimento. Como consequência, foi constatado (ii) monitoramento insuficiente de procedimentos internos com possível impacto na qualidade do atendimento. Em outras palavras, como a alta administração não estabelece padrões relativos ao atendimento, não há como monitorar adequadamente a qualidade do atendimento prestado.

46. Além disso, foram constatadas (iii) definição e emprego inadequados de indicadores de resultado e, (iv) inconsistências na mensuração da necessidade de estrutura física frente a demanda do público-alvo.

3.1. Achado 1: DPU falha na definição de padrões de funcionamento de suas unidades com possível prejuízo para qualidade dos serviços

47. A partir das análises realizadas durante a execução da auditoria, a equipe constatou que as 72 unidades possuem autonomia quase absoluta para decidir quanto à gestão da unidade, o que inclui a forma e os horários de atendimento, a utilização (ou não) de sistemas para agendamento, para o atendimento *on-line* e para o controle de fila presencial.

48. Além disso, cada unidade é responsável por definir e incluir as informações úteis nas respectivas páginas *web*, sem que a alta administração estabeleça o conteúdo mínimo informacional.

49. Não há definição, ainda, pela alta administração, de padrões quanto à qualidade do atendimento prestado, tais como tempo de espera máximo para o atendimento presencial, tampouco existe monitoramento da taxa de desistência nas diversas unidades, o que poderia ser indicador para a medição da satisfação ou insatisfação com eventuais tempos de espera acima da média.

50. Em que pese a diversidade entre estruturas e quantitativos de pessoal nas 72 unidades de atendimento da DPU, as boas práticas de governança recomendam que a administração central estabeleça um conjunto de práticas comuns para as diversas unidades, de forma a evitar incompatibilidades entre processos de trabalho e atividades, bem como o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para cada unidade ou função, alinhados com a missão, visão e estratégia organizacionais, de forma a garantir padrões de funcionamento de suas unidades para garantir a qualidade do atendimento prestado¹².

Falta de padronização das formas de atendimento

51. Os canais de atendimento oferecidos pelas unidades da DPU são: atendimento presencial, atendimento por telefone (incluindo mensagens por *WhatsApp*) e e-mail, e atendimentos virtuais pelo sistema *Siage*, aplicativo DPU Cidadão, além de canais externos, como o *Google Forms* em algumas unidades.

52. Cada unidade define quais desses canais serão utilizados e como esse uso será operacionalizado. Devido à falta de padronização, atribuída à alta administração, cada unidade faz uso de procedimentos diferentes, o que pode confundir o usuário, comprometer a qualidade do serviço e a transparência dos atendimentos realizados.

53. Para orientar o atendimento ao público-alvo, foi emitida a Instrução Normativa 104/2022. Apesar de recente, a referida norma não estabelece formas de atendimento *on-line*, em complementação ao atendimento presencial, para além da possibilidade de envio de documentos pelos canais virtuais oficiais. Desde o período da pandemia de Covid-19, em que o atendimento presencial não era possível, o atendimento *on-line* passou a ter grande relevância, o que demandaria atuação da alta administração na definição da forma e da extensão dessa modalidade de serviço.

54. Em consulta ao site da DPU, percebe-se que a forma de atendimento ao público-alvo varia consideravelmente de uma unidade a outra. O órgão indica que isso ocorre devido às especificidades da comunidade a ser atendida na respectiva região em que a unidade da DPU se encontra instalada. Nesse sentido, foi emitida a Resolução CSDPU 177/2021, a qual estabelece que “As normas procedimentais, de funcionamento e de organização positivadas pela administração superior da Defensoria Pública da União podem ser justificadamente adaptadas e excepcionadas pelas unidades em razão das circunstâncias locais”, com exceção dos assuntos mencionados na própria Resolução.

55. Ao ser questionada acerca de como o texto da Resolução CSDPU 177/2021 se coaduna com a emissão de orientações e diretrizes nacionais ou regionais, a DPU informa que a alta administração considera que a diversidade de estrutura e de pessoal do órgão gera a necessidade de permitir soluções locais como boa prática para o aprimoramento do funcionamento da instituição. Nesse sentido, o art. 2º da Resolução prevê que tais soluções devem compreender as regras procedimentais, as de funcionamento e as de organização determinadas pela alta administração como diretrizes gerais (peça 37, p. 3).

56. De fato, o parágrafo único do art. 1º da Resolução CSDPU 177/2021 prevê que normas de atribuição e limitação de ofícios, restrições de atendimento e atuações extraordinárias, bem como mínimo de horas de funcionamento da unidade e sobre o uso do SISDPU, não foram flexibilizados. Porém, pela leitura dos arts. 2º e 3º da Resolução, verifica-se que essa permite que cada unidade utilize o sistema de atendimento que entender mais adequado, bastando para isso comunicar ao Conselho Superior da DPU, sem se atentar para quais métodos seriam mais eficientes e eficazes, uma vez que não foram estabelecidas diretrizes a esse

¹² De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional, 3ª Edição, destacamos a importância da prática de promover a gestão estratégica (Prática 2.3, p. 82-83).

respeito.

57. Embora esse procedimento não seja ilegal, verifica-se que falta maior acompanhamento da alta administração para compreender as realidades e as dificuldades percebidas por cada unidade, bem como os motivos da falta de adequação da unidade a eventuais diretrizes gerais de atendimento, as quais até o momento foram descritas de forma vaga pela IN DPU 104/2022. Os efeitos da situação acima descrita se observam nas discussões acerca da produção da referida IN, em que se decidiu não adentrar nos detalhes do atendimento virtual, vez que não havia e ainda não há na DPU uma padronização definida (peça 85, p. 2).

58. Além da comunicação formal ao CSDPU, a Resolução 177/2021 não prevê canais de comunicação específicos acerca de dúvidas, reclamações ou mesmo elogios em relação a questões regionais a serem reportadas por agentes da própria unidade ou pelo público externo, tampouco de medidas de escuta ativa acerca das dificuldades a serem enfrentadas pelas unidades.

59. De acordo com as orientações que embasam os princípios 13 a 15 do COSO, em sua Estrutura Integrada publicada em 2013, a comunicação interna de uma organização é um dos pilares para o seu bom funcionamento, uma vez que permite que os funcionários recebam uma mensagem clara da alta administração de que as responsabilidades pelo controle devem ser levadas a sério. O COSO também recomenda a existência de canais de comunicação abertos e uma nítida disposição de ouvi-los, tanto para seus funcionários quanto para o público externo.

60. Em relação a canais de comunicação com o público interno e externo, destaque-se que, de acordo com o Relatório de Gestão de 2022 (p. 45), a Comissão de Ética e a Ouvidoria da DPU encontravam-se em processo de implantação, em cumprimento ao Plano de Integridade da instituição (Portaria 581/2022).

61. Por sua vez, a Lei 13.460/2017 prevê, em seu art. 23, inc. II e III, que os órgãos da Administração Pública devem avaliar os serviços prestados, levando em consideração, entre outros critérios, a satisfação do usuário, a qualidade e o prazo do atendimento. A avaliação da qualidade do atendimento não se afigura eficaz sem o devido acompanhamento da alta administração, que deve direcionar a gestão das unidades para uma prestação de serviços adequada.

62. De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional, destaca-se a importância da prática de promover a gestão estratégica (Prática 2.3: Promover a gestão estratégica, p. 82-83), que trata do desdobramento da estratégia nas diversas unidades organizacionais, e de sua execução e eventuais ajustes no planejamento. A prática é essencial para a execução da estratégia, pois cada unidade organizacional traduz os objetivos estratégicos em objetivos e metas para as suas respectivas áreas, desenvolvendo planos que apoiem as prioridades da organização. A Prática 2.3 implica: (i) estabelecer o modelo de gestão das unidades finalísticas e de suporte, de forma a evitar incoerências entre seus processos e atividades; (ii) a definição de objetivos, indicadores e metas para cada unidade, alinhados à missão, visão e estratégias organizacionais; (iii) a definição do modelo de monitoramento da estratégia, que permita o acompanhamento contínuo das metas e indicadores, viabilizando ações corretivas e retroalimentando a estratégia sempre que necessário.

63. No entanto, a alta administração delega a decisão sobre a forma de atendimento para as unidades descentralizadas sem que haja definição pela alta gestão de indicadores e metas de qualidade de atendimento para cada unidade, não sendo possível direcionar, monitorar e avaliar o alcance das metas das unidades adequadamente, não observando a prática 2.3 do Referencial Básico de Governança Organizacional (Prática 2.3: Promover a gestão estratégica, p. 82-83).

64. Nesse sentido, ao se abster de estabelecer as diretrizes e orientações de forma clara, detalhada e padronizada acerca das formas de atendimento ao público que contemplem tanto o atendimento presencial quanto o remoto, comprometendo a estratégia “2.01.05 Padronizar a assistência jurídica”, do objetivo “2.01 Aperfeiçoar a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados” constante no Plano Estratégico DPU 2040, a alta administração deixa também de estabelecer os padrões de funcionamento, delegando essa responsabilidade para as unidades descentralizadas, o que pode gerar prejuízo à qualidade do atendimento ao público.

65. Como consequência, se não há orientações que estabelecem os padrões de funcionamento, não há parâmetros para avaliar e monitorar adequadamente a qualidade do atendimento e, em sequência, o alcance dos resultados previstos para cada unidade¹³, em desacordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional, bem como com o disposto na Lei 13.460/2017, art. 23, inc. II e o art. 4.º-A, inc. II, da LC

¹³ Referencial Básico de Governança Organizacional, p. 83.



80/1994.

66. A ausência de padrões de atendimento estabelecidos pela alta administração quanto à forma de atendimento e aos sistemas a serem utilizados no atendimento – os quais poderiam ser flexibilizados ao haver uma tomada conjunta de decisão entre a alta administração e a unidade – aliada à baixa comunicação interna entre a alta administração e as chefias das unidades e a falta de canais efetivos para a comunicação/denúncia de situações encontradas geram a ausência de padrões de funcionamento, que podem impactar negativamente na qualidade do atendimento prestado ao público.

Falta de confiabilidade das informações sobre tempo de espera e taxa de desistência em unidades da DPU

67. A partir de consultas aos dados extraídos do sistema de controle de fila presencial utilizado pelas unidades da DPU (Sistema SGA), verificou-se que, das 72 unidades, 67 utilizam o sistema e, dentre essas, dez possuem média de tempo de espera na fila – que equivale à diferença entre a hora que o assistido chega e a hora que o(a) atendente chama a respectiva senha – superior a uma hora, nos atendimentos ocorridos entre janeiro de 2018 e julho de 2023. Ao se verificar apenas os atendimentos prioritários no mesmo período, seis unidades também possuem média de tempo de espera superior a uma hora.

68. Vale frisar que o tempo de espera na fila considera o período entre a chegada do usuário e a chamada pelo atendente. Em ambas as situações existem duas unidades cujo tempo médio de espera é superior a um dia, com destaque para a unidade de Mossoró, que possui o tempo mais alto em ambas as situações, situação que pode estar relacionada a erro de procedimento, conforme as tabelas a seguir demonstram as unidades com maior tempo médio de espera, a partir da análise do banco de dados do SGA:

Tabela 6 - Tempo médio de espera na fila presencial

Unidade	Tempo Médio de Espera (Geral)	Unidade	Tempo Médio de Espera (Prioridades)
Unidade de Mossoró	3 dias 18:49:40	Unidade de Mossoró	15 dias 02:51:05
Unidade de Altamira	3 dias 07:17:52	Unidade de Cascavel	1 dia 22:40:24
Unidade de Cascavel	05:15:04	Unidade de Santarém	02:20:05
Unidade de Registro	03:56:30	Unidade de Registro	01:32:45
Unidade de São Paulo	03:32:42	Unidade de Rio de Janeiro	01:17:55
Unidade de Governador Valadares	03:19:13	Unidade de Canoas	01:10:33
Unidade de Petrolina	02:08:39	Unidade de Recife	00:55:55
Unidade de Rio de Janeiro	01:58:13	Unidade de Goiânia	00:46:46
Unidade de Macapá	01:19:45	Unidade de Fortaleza	00:41:00
Unidade de Mogi das Cruzes	01:11:02	Unidade de Criciúma	00:35:36
Unidade de Canoas	00:56:20	Unidade de Vitória	00:34:34
Unidade de Recife	00:55:47	Unidade de Campina Grande	00:33:51
Unidade de Vitória	00:51:17	Unidade de Niterói	00:33:42

Fonte: Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA).

69. Vale frisar que a Carta de Serviços publicada em 2020 estabelece que o tempo máximo de espera em fila seja de trinta minutos (peça 97, p. 10; 13).

70. Consultando as medianas dos tempos de espera das unidades conforme gráficos gerados a partir dos dados extraídos do SGA (peça 99), verifica-se que o tempo de espera varia consideravelmente em cada unidade, independentemente da ausência de sua apuração no período da pandemia, pela falta de atendimento presencial no referido período. Observa-se, ainda, que os atendimentos presenciais não foram retomados integralmente após a liberação das restrições impostas por medidas de saúde, operada pelas Portarias GABDPGF 697/2021 e 35/2022.

71. A informação acima é corroborada pela alta administração, a qual acrescentou que detectou valores discrepantes em algumas unidades ao fim de 2022, informando-as do ocorrido (peças 52 a 57). De acordo com a DPU, as distorções são geradas quando os responsáveis pelo atendimento não registram no sistema SGA a finalização do atendimento. No entanto, a DPU informa que seria necessário um estudo detalhado para identificar a causa raiz dos registros inconsistentes (peça 37, p. 7-8).

72. A alta administração acrescentou ainda que o Plano de Tratamento de Riscos (peça 41), encaminhado à SGE e pendente de aprovação no momento da conclusão deste relatório, identifica os controles existentes no sistema SGA e propõe novos, para melhorias do seu funcionamento.

73. Somam-se a esses fatos esclarecimentos diretos encaminhados pelas unidades de Mossoró/RN, Altamira/PA e Cascavel/PR, as quais afirmam que o sistema SGA não é utilizado naquelas localidades há alguns anos (peças 38 a 40). As informações coletadas indicam o uso descontínuo do sistema SGA em algumas unidades, bem como falhas na forma de seu uso por parte de alguns atendentes, os quais, ao não

finalizar o atendimento no sistema, prejudicam a confiabilidade da aferição do tempo de espera em algumas unidades.

74. Outra análise realizada pela equipe de auditoria se refere à taxa de desistência dos atendimentos – definida como a proporção entre os atendimentos que não se iniciam, apesar de chamados pelo atendente, e a totalidade dos atendimentos. Entre janeiro de 2018 e julho de 2023 sete unidades apresentaram taxa de desistência superior a 10%, situação que aumenta para dezesseis unidades quando se levam em conta exclusivamente atendimentos prioritários. A Unidade de Mossoró, com 21,56%, e a de Montes Claros, com 87,50%, têm as maiores taxas de desistência geral e de prioridade, respectivamente. Cabe ressaltar que a alta administração informou não acompanhar esse dado até o momento de conclusão deste relatório (peça 37, p. 8). As tabelas abaixo mostram as unidades com maior taxa de desistência:

Tabela 7 - Taxa de Desistência

Unidade	Taxa de Desistência
Unidade de Mossoró	21,56%
Unidade de Montes Claros	18,10%
Unidade de Vitória	13,15%
Unidade de Macapá	11,78%
Unidade de Criciúma	10,99%
Unidade de Linhares	10,08%
Unidade de Belém	10,02%
Unidade de Campinas	9,67%
Unidade de Salvador	9,44%
Unidade de Niterói	9,02%
Unidade de Recife	8,94%
Unidade de Rio de Janeiro	8,94%
Unidade de Registro	8,42%
Unidade de Porto Velho	8,35%
Unidade de Vitória da Conquista	8,23%
Unidade de Boa Vista	7,81%
Unidade de São Bernardo do Campo	7,78%
Unidade de Sobral	7,29%
Unidade de Canoas	7,28%
Unidade de Feira de Santana	7,27%

Unidade	Taxa de Desistência (Prioridade)
Unidade de Montes Claros	87,50%
Unidade de Registro	37,16%
Unidade de Santa Maria	33,33%
DPU - São José dos Campos	28,05%
Unidade de Mossoró	26,28%
Unidade de Macapá	20,00%
Unidade de Manaus	17,32%
Unidade de Guarulhos	14,29%
Unidade de Campinas	13,88%
Unidade de Criciúma	13,87%
Unidade de São Bernardo do Campo	13,04%
Unidade de Caruaru	12,35%
Unidade de Vitória da Conquista	12,34%
Unidade de Vitória	11,61%
Unidade de Linhares	11,00%
Unidade de Rio de Janeiro	10,37%
Unidade de Campina Grande	9,40%
Unidade de Belém	8,05%
Unidade de Juiz de Fora	7,88%
Unidade de Recife	7,75%

Fonte: Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA).

75. Os dados de desistência constatados em algumas unidades contrastam com uma prestação de serviço de qualidade, um dos valores organizacionais destacados nos últimos relatórios de gestão emitidos pela DPU, bem como na Carta de Serviços publicada em 2020, como reflexo do disposto na Lei 13.460/2017, art. 23, inc. II e III, bem como na LC 80/1994, art. 4º-A, inc. II.

76. Os altos tempos de espera e as taxas de desistência constatadas apontam que os serviços não estão sendo bem prestados ao público em algumas unidades, ou que o sistema não tem sido utilizado de forma adequada a gerar informações fidedignas, a fim de que se identifique formas de melhorar o atendimento ao público-alvo, em descumprimento ao art. 23, inc. II e III da Lei 13.460/2017, bem como ao art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994.

77. De todo modo, faz-se necessária a intervenção da alta administração junto às unidades mencionadas de forma a retomar o uso de sistema de controle de fila presencial, não apenas como sistema de controle de fila, mas também como instrumento de controle da qualidade do atendimento prestado, uma vez que o compromisso da administração com os prazos definidos para a prestação dos serviços é um dos fatores da avaliação da qualidade do serviço, de acordo com o art. 23, inc. III da Lei 13.460/2017 e o art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994.

Falta de padronização do acesso do assistido à DPU por meios virtuais

78. Quanto ao atendimento *on-line*, verifica-se que a variedade de métodos de agendamento e a insuficiência de acompanhamento *pari passu* pela administração central pode acarretar uma série de outros problemas.

79. Durante os trabalhos de campo, constatou-se que das 72 unidades da DPU, apenas dezessete utilizam o Siage de forma ostensiva, ou seja, com um *link* disponível ao cidadão para que esse realize o agendamento do atendimento (Campo Grande/MS, Dourados/MS, Feira de Santana/BA, João Pessoa/PB, Recife/PE, Belém/PA, Santarém/PA, Boa Vista/RR, Vitória/ES, Linhares/ES, São Paulo/SP, ABC Paulista/SP,

Osasco/SP, Registro/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP, Curitiba/PR), sendo que em uma unidade o *link* não estava funcionando (Dourados/MS).

80. Em resposta à requisição de informações, a DPU informou que 26 unidades efetivamente fazem uso da ferramenta Siage, e os seus usos são variados: algumas dispõem de central para receber ligações, e registram internamente o agendamento na ferramenta; outras deixam o usuário agendar no sistema para que a unidade entre em contato posteriormente, e algumas utilizam a ferramenta apenas para agendamento inicial presencial. Ainda de acordo com a alta administração, das 26 unidades, poucas usam o Siage na sua totalidade para os seus atendimentos (peça 37, p.7).

81. Por outro lado, seis unidades utilizam outras ferramentas de agendamento eletrônico, externos à DPU, tais como *Google Forms* (Goiânia/GO, Natal/RN, Rio Branco/AC, Montes Claros/MG, Porto Alegre/RS – sendo que nessa última unidade o *link* não está funcionando) e *Microsoft Bookings*, ligado ao *Outlook* (Pelotas/RS), além de várias unidades que realizam agendamento via *WhatsApp* (ex.: Fortaleza/CE, Sobral/CE, Goiânia/GO e Caruaru/PE).

82. Questionada acerca da ciência das formas alternativas de agendamento, a Corregedoria-Geral da DPU respondeu que não é de seu conhecimento a utilização de outras formas de agendamento virtual, e que o atendimento é realizado de forma presencial ou remota, por meio do sistema Siage ou do aplicativo *WhatsApp* (peça 37, p. 7).

83. Dessa forma, uma vez que a alta administração desconhece o uso de formas alternativas de agendamento pelas unidades, não foi possível que essa avaliasse eventuais vantagens e limitações de outras ferramentas ou sistemas em face do Siage, de forma a tomar decisão acerca de qual ferramenta mais se adequa às necessidades da organização, ou se seria necessário implementar melhorias no Siage em algum aspecto observado nas demais unidades.

Falta de padronização das informações de serviço disponíveis nas páginas das diversas unidades da DPU

84. O *website* da DPU possui uma página de contatos por meio da qual cada unidade informa quais os respectivos horários e canais de atendimento, mas a equipe de auditoria identificou unidades cujos textos informativos encontram-se desatualizados, fazendo referência à forma de atendimento utilizada durante a pandemia de Covid-19 (Exemplos: unidades de Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Londrina/PR, São Paulo/SP, Jales/SP, Osasco/SP, Ribeirão Preto/SP, Governador Valadares/MG, Montes Claros/MG, Rio de Janeiro/RJ, Volta Redonda/RJ, Maceió/AL, Juazeiro/BA, Recife/PE, Teresina/PI e Altamira/PA).

85. Ademais, apenas cinco das 72 unidades da DPU (Boa Vista/RR, Natal/RN, São Luís/MA, Curitiba/PR e Registro/SP) disponibilizam informações acerca de quais documentos devem ser apresentados para que o PAJ aberto no atendimento inicial tenha prosseguimento.

86. Outra informação relevante que não está disponível, de forma clara, nas páginas das unidades são os critérios de hipossuficiência, condição que necessariamente deve ser comprovada a fim de obter a assistência jurídica gratuita da DPU.

87. Em entrevistas com defensores públicos que compõem a alta administração e que possuem anos de experiência com atendimento direto ao público-alvo, a equipe de auditoria foi informada que a maioria dos assistidos não apresenta toda a documentação necessária para a abertura de processo judicial ou para que outra providência extrajudicial seja efetuada, e que uma das razões para a não entrega dos documentos é a falta de conhecimento do assistido, a qual não é suprida ao se pesquisar os meios oficiais de informação (peça 88, p. 3).

88. Em relação ao aplicativo DPU Cidadão, ferramenta importante para facilitar o atendimento ao público durante e após a pandemia, apenas sete unidades recomendam, em suas respectivas páginas, a utilização do aplicativo para consulta de andamento de PAJ, como é o caso das unidades de São Luís/MA, Natal/RN, Salvador/BA, Rio Branco/AC, Belém/PA, Juiz de Fora/MG e Niterói/RJ.

89. No entanto, algumas unidades indicam o *app* DPU Cidadão para solicitar o auxílio emergencial, benefício que foi pago pelo Governo Federal pela última vez em dezembro de 2022 (exemplos: São Luís/MA, Aracaju/SE, Mossoró/RN, Boa Vista/RR, Sorocaba/SP), o que demonstra que tais páginas não foram atualizadas recentemente.

90. Algumas unidades disponibilizam *links* diretos em suas páginas para baixar o *app* DPU Cidadão, inclusive com vídeos do *YouTube* orientando como utilizar o *app* (exemplos: Registro/SP, Ribeirão Preto/SP e Sorocaba/SP). No entanto, a DPU não responde os comentários ou reclamações dos usuários apresentadas na plataforma do *YouTube*.

91. Assim como nas páginas *web*, cada unidade preenche a sua página do Siage com informações e orientações ao assistido. Ocorre que algumas diretrizes repassadas ao usuário do serviço são divergentes no que se refere à documentação necessária para o atendimento inicial e/ou abertura de PAJ, mesmo em situações cuja pretensão requer a mesma documentação, como nos casos cíveis e previdenciários de alta recorrência. Questionada, a STI da DPU respondeu que, entre o conjunto de necessidades evolutivas do sistema Siage está um padrão mínimo de orientações aos assistidos, respeitada a autonomia das unidades (peça 37, p. 7).

92. Em que pesem as diferentes estruturas e as peculiaridades de cada unidade de atendimento da DPU, a falta de padronização em relação às informações úteis disponíveis nas páginas de contatos das diversas unidades, tais como documentos necessários para obter atendimento, horários de atendimento presenciais e remotos, necessidade ou não de agendamento para o atendimento e funcionalidades disponíveis no *app* DPU Cidadão, pode levar o potencial assistido a fazer diversas viagens às unidades da DPU, a fim de obter atendimento.

93. Considerando que o público-alvo da DPU sabidamente possui poucos recursos, a falta de padronização em relação às informações úteis disponíveis nas páginas de contatos das diversas unidades pode ser um dos fatores que leva ao afastamento do potencial assistido por desinteresse, como identificado no item 3.4., uma vez que obriga o assistido a comparecer pessoalmente às unidades, a fim de obter informações precisas e necessárias para a obtenção da assistência jurídica da DPU, em desacordo com o art. 6º, inc. VI, da Lei 13.460/2017.

94. Quando questionada, a DPU informou que cada unidade é responsável pela atualização das informações exibidas na respectiva página *web*, uma vez que há diferenças entre as estruturas e a organização do atendimento em cada unidade, mas que a alta administração solicitará às unidades informações atualizadas sobre a forma de atendimento e contato para serem inseridas na página *web* (peça 37, p. 4).

95. Ao se abster de padronizar o conteúdo mínimo das páginas das 72 unidades de atendimento da DPU, a alta administração perde a oportunidade de identificar as eventuais boas práticas existentes, como é o caso das páginas das Unidades de Curitiba/PR, Registro/SP e Boa Vista/RR, cujos conteúdos, além de permitir ao usuário o agendamento *on-line* do atendimento presencial via *link* do Siage, inclui lista de documentos necessários para abertura de PAJ, de acordo com a pretensão, evitando que o assistido tenha que fazer diversas viagens à unidade de atendimento a fim de obter informações.

Falta de transparência em sistema de agendamento

96. Ademais, a equipe de auditoria constatou que o Siage, o principal sistema de atendimento utilizado, não possui transparência quanto aos horários indisponíveis, no que se refere à motivação da indisponibilidade. Em outras palavras, quando um determinado horário da grade é ocupado, este é removido da interface, e não é possível identificar quais horários estão indisponíveis porque foram ocupados e quais simplesmente não estavam disponíveis para agendamento. A situação descrita afronta as diretrizes constantes do art. 3º, incisos II e IV, e art. 7º, inciso V, da LAI, bem como o item 5.2.5.2.2 do Anexo Único da IN – DPU 104/2022.

97. Questionada acerca deste ponto, a DPU informou que há uma série de melhorias em análise para o sistema Siage, as quais ainda não foram realizadas por falta de recursos para desenvolvimento de *software* ou priorização para terceirizar a evolução do sistema (peça 37, p. 7).

98. Como exemplo da consequência da falta de transparência do sistema Siage, cita-se o caso da unidade de Dourados/MS, na qual, embora a página mencione que o atendimento será agendado via Siage, a própria página menciona dificuldades de atendimento até o dia 3/10 (sem especificar o ano), e a interface do Siage referente àquela unidade não está funcional, não sendo possível efetuar agendamento. Em consulta ao banco de dados do próprio Siage e do sistema SGA, não se identifica o agendamento de atendimento, apesar de a unidade estar em funcionamento – existem registros de abertura de PAJ e outras atividades em consulta ao banco de dados do SISDPU. Após questionamentos, o auditado informou que a unidade de Dourados/MS não utiliza mais o sistema Siage para realizar agendamentos, e, portanto, será retirado do portal o *link* em questão (peça 37, p. 7).

99. Quanto a esse tema, a equipe de auditoria encaminhou ofício de requisição à equipe de TI da DPU solicitando providências no sentido de codificar o sistema Siage com cores distintas e/ou legendas, a fim de informar aos usuários, de forma simples e transparente, os horários para atendimento que foram disponibilizados e já estão ocupados, e aqueles horários que não estão disponíveis para agendamento. Em resposta, no Despacho SEI 6497946 (peça 42), a equipe de TI da DPU informou que “é possível realizar as alterações solicitadas, entretanto, deverá ser feito por meio de customização e desenvolvimento evolutivo do sistema Siage para contemplar o requisito estabelecido, sendo necessária abertura de Ordem de Serviço para a



Fábrica de *Software* da DPU”.

100. A falta de transparência constatada no sistema Siage, além de prejudicar a publicidade dos agendamentos, pode ser considerada como um empecilho para que o assistido agende o atendimento presencial, dificultando o acesso à justiça por meio da DPU.

Propostas de encaminhamento

101. Portanto, **propõe-se** determinar à DPU que, no prazo de 180 dias, implemente alterações nas páginas do sistema de agendamento em uso, de forma a informar aos usuários os horários de atendimento que foram disponibilizados e já estão ocupados, diferenciando-os daqueles horários que não estão disponíveis para agendamento, de forma a atender o art. 3º, inc. II e IV, da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), bem como o item 5.2.5.2.2 do Anexo Único da IN – DPU 104/2022.

102. Além disso, **propõe-se** determinar à DPU que, no prazo de 180 dias, considerando aspectos locais, quando for o caso, padronize por meio de normativo, acompanhando o seu cumprimento: (i) as formas de atendimento ao público (presencial e remoto), (ii) o emprego dos sistemas para o agendamento e o gerenciamento de fila presencial, (iii) o conteúdo informativo mínimo das páginas das unidades no *website* da instituição e no sistema de agendamento, e (iv) a documentação mínima necessária para abertura do PAJ, de acordo com os arts. 6º, inc. VI, e 7º da Lei 13.460/2017, c/c o art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994.

103. Ademais, **propõe-se** recomendar à DPU que monitore todas as etapas do atendimento prestado de forma a avaliar a qualidade dos atendimentos, o tempo de espera em fila, bem como a taxa de desistência dos atendimentos, em consonância com o disposto na Lei 13.460/2017, art. 23, inc. II e III, bem como na LC 80/1994, art. 4º-A, inc. II.

Benefícios esperados

104. Espera-se que com o atendimento das deliberações supracitadas, a DPU passe a contar com dados confiáveis para averiguação da qualidade do atendimento presencial prestado pela organização, a fim de identificar e implementar eventuais melhorias necessárias no processo de atendimento. A padronização e o acompanhamento da alta administração podem levar a melhorias no tempo de atendimento, aumentando o índice de satisfação do usuário com os serviços prestados.

105. Ademais, o cumprimento das deliberações possibilita maior clareza e transparência na realização de agendamentos virtuais. O assistido terá ciência de quais documentos devem ser levados para abertura e acompanhamento de seu PAJ, o que tende a reduzir a necessidade de deslocamento para que o assistido tenha sua demanda resolvida. Espera-se também um aumento do acesso do assistido aos serviços da DPU, ampliando as soluções por meios virtuais para atendimento de suas demandas.

3.2 Achado 2: Monitoramento insuficiente de procedimentos internos com possível impacto na qualidade do atendimento

106. Uma vez que a alta administração não estabelece padrões de funcionamento da unidade, não é possível monitorar se o atendimento é prestado com a qualidade necessária. Ademais, há procedimentos internos da instituição que não são monitorados de forma adequada, o que pode prejudicar a qualidade do atendimento ao público. Nesse sentido, a equipe constatou as seguintes impropriedades:

- a) pesquisa de satisfação tem baixo número de respondentes;
- b) falta de transparência acerca das movimentações do PAJ;
- c) falta de ciência do Termo de Uso e da Política de Privacidade;
- d) prazos excessivos estipulados para as notificações internas de acompanhamento do processo; e
- e) movimentação de PAJs arquivados e alto índice de arquivamento por desinteresse do assistido.

Pesquisa de satisfação tem baixo número de respondentes

107. No que se refere às ferramentas de *feedback* utilizadas pela DPU para conhecer o nível de satisfação em relação aos serviços prestados, verificou-se que a instituição se utiliza de pesquisa de satisfação, a qual está vigente por força da Instrução Normativa 31/2017, cuja metodologia foi reestruturada em novembro de 2021. A pesquisa gera como resultado o Índice de Satisfação do Assistido (ISA) a partir da média dos resultados das respostas enviadas pelos respondentes, coletados pelas unidades e normalizados e compilados pela Asplan (peça 61, peça 112).

108. Embora o índice de satisfação calculado do usuário seja relativamente alto em todas as unidades, a baixa quantidade de respondentes da pesquisa em comparação com a de pessoas atendidas, em especial no período pós-pandemia, há dúvida sobre a representatividade e a aderência da pesquisa à realidade da opinião

dos usuários (peças 77 e 78).

109. A análise das informações relativas à elaboração e resultados da pesquisa entre janeiro/2018 e julho/2023 demonstra que a média anual e histórica enquadra as avaliações entre as classificações de “satisfeito” ou “muito satisfeito”, conforme os critérios estabelecidos na IN 31/2017, de forma que a média histórica do ISA de todas as unidades, que pode variar entre zero e um, se encontra em 0,87, na borda superior da categoria “satisfeito” (peça 77).

110. No entanto, embora a média de satisfação entre as unidades não seja discrepante, não se pode afirmar o mesmo quanto ao quantitativo de respondentes. Algumas unidades possuem uma quantidade regular de respondentes por mês, enquanto outras enviam pesquisas respondidas em baixa quantidade ou de forma irregular, deixando de enviar resultados da Pesquisa de Satisfação em determinados meses do ano, em desacordo ao art. 6º, inc. I, da Lei 13.460/2017.

111. Até 2020 a pesquisa era por amostragem, ou seja, uma servidora em Brasília fazia as ligações para alguns assistidos e coletava os dados. A partir de 2021 qualquer pessoa pode responder a pesquisa e todos os dados são levados em consideração, mas responder a pesquisa depende da iniciativa do assistido, sendo que a plataforma de resposta funciona por QR code, meio a que nem todos os assistidos possuem acesso. Para os excluídos digitais, a Asplan esclareceu que é fornecido computador para a resposta, e unidades que não tenham o equipamento podem solicitá-lo à Asplan.

112. Verificou-se uma queda drástica na quantidade de respondentes após a reabertura das unidades para atendimento presencial no período pós-pandemia, não sendo possível apontar se a queda se deve à diferença na forma de atendimento das unidades ou à nova forma de se responder à pesquisa de satisfação —, conforme tabela a seguir encaminhada pela Asplan (peças 78-80, peça 93, p. 2):

Tabela 8 - Proporção de Respondentes da Pesquisa de Satisfação – 2018 a 2023

Considerando 95% de confiança calculamos a margem de erro				
Ano	Soma de Nº de Respondentes	Soma de Nº de atendimentos	Proporção (respondentes/Atendimentos)	Margem de Erro do Resultado da pesquisa
2018	18654	1729981	1,08%	<1%
2019	13140	1786980	0,74%	<1%
2020	1969	378098	0,52%	2%
2021	327	220798	0,15%	5%
2022	3073	1457376	0,21%	1%
2023	3865	1041135	0,37%	1%
Grand Total	41028	6614368	0,62%	<1%

Nota: Como a margem de erro dos resultados da Pesquisa de Satisfação, calculada levando em consideração o número de respondentes e o intervalo de confiança de 95%, foi de até 5%, conclui-se que a amostra é representativa considerando a localidade. Salientamos que não houve coleta de dados da pesquisa nos meses de abril de 2020 a dezembro de 2021.

Fonte: Asplan/DPU.

Alta administração atua de forma deficiente quando a unidade tem resultado abaixo do esperado

113. Foi evidenciado que a Asplan, unidade responsável pela gestão da estratégica e modernização institucional, incentiva as unidades a aumentar o quantitativo de respondentes da pesquisa de satisfação e a buscarem os meios para que, mesmo os excluídos digitais, consigam acessar a pesquisa no novo formato. Conforme se observa no Despacho 4939754/2022 (peça 82), encaminhado pela Asplan/DPGU para a Unidade da DPU em Campo Grande/MS, as unidades deverão “estimular e orientar os assistidos a participarem logo após o atendimento, bem como oferecer os meios para tanto, no caso, a disponibilização de um computador no setor de atendimento, conforme mencionado no Despacho Asplan 4860861”.

114. No entanto, não foi constatada uma atuação adequada da alta administração da DPU no sentido de avaliar os eventuais problemas e estabelecer soluções junto às unidades quando a avaliação da pesquisa de satisfação se encontra aquém do esperado. Conforme o referido Despacho 4939754/2022, da Asplan para a Unidade em Campo Grande/MS (peça 82), “após conhecer o resultado do Índice, caso este esteja no nível “Insatisfeito”, a Unidade deverá buscar melhorias no atendimento”. A Asplan não especifica nenhuma forma de interação entre a alta administração e a unidade em Campo Grande/MS para efetivar boas práticas que melhorem o atendimento. Tal orientação é corroborada em entrevista com a Asplan, segundo a qual os resultados da pesquisa de satisfação não são discutidos com os defensores responsáveis pelas unidades, embora disponibilizados (peças 81 e 82; peça 93, p. 2). Percebe-se que o principal mecanismo de *feedback* utilizado pela DPU, portanto, não é adequadamente utilizado como direcionador de ações futuras para melhoria da gestão das unidades.

115. O Referencial Básico de Governança Organizacional, Prática 3.3 – Avaliar a satisfação das partes interessadas (p. 99-100), à luz da Lei 13.460/2017, art. 6º, inc. I, e do art. 37, §3º, da Constituição Federal,

orienta que a organização deve monitorar e avaliar a sua imagem perante as partes interessadas, bem como a satisfação dessas com bens, serviços e políticas sob responsabilidade da organização. Para tanto, além de realizar pesquisas de satisfação dos usuários, comunicando amplamente os seus resultados, a instituição deve utilizar estes resultados para promover melhorias na prestação dos serviços, e identificar os requisitos a serem considerados para a prestação dos serviços, incluindo os demandados pelos usuários e os requeridos pelos normativos aplicáveis, assegurando-se de que sejam atendidos.

116. Em resposta complementar (peça 37, p. 5), foi manifestado que o aprimoramento da pesquisa é algo prezado pela Asplan, a qual tem buscado estratégias para facilitar a coleta dos dados, de forma a alcançar novamente um percentual satisfatório de adesão das unidades da DPU para que os resultados da pesquisa sejam mais representativos, de forma a ser utilizada por todas as unidades para aprimoramento dos atendimentos. A Asplan adicionou que a pesquisa já passou por diferentes formas de execução, incluindo ligação telefônica, questionário impresso e formulário eletrônico acessado por meio de QR code, e que, com a utilização do QR code, alguns problemas foram sanados e outros passaram a ser enfrentados pelas unidades. Desafios como a instabilidade da rede wi-fi instalada e o número reduzido de recursos humanos ainda estavam presentes em 2023. Complementa trazendo que o percentual de unidades da DPU com ao menos uma pesquisa de satisfação realizada via QR code (ou seja, o número de unidades com ao menos uma resposta realizada à pesquisa de satisfação) não ultrapassou o valor de 70% em 2023. Em março, foi alcançado o maior percentual, 68,8%, tendo sido vista uma queda gradativa até o menor valor em julho com 53%. A chefia de cada órgão de atuação da DPU é responsável por tomar as providências necessárias quanto ao resultado da pesquisa (peça 37, p. 5).

Falta de transparência acerca das movimentações do PAJ

117. Após o atendimento inicial, é comum que o assistido tenha que buscar contato por diversas vezes com a DPU a fim de obter informações sobre o andamento do PAJ ou do processo judicial, se for o caso. Ademais, o assistido busca contato quando notificado pela instituição para apresentar documentos adicionais necessários ao andamento da demanda. Nesse sentido, de todos os atendimentos de retorno realizados pelas unidades da DPU de 2018 a julho de 2023, aproximadamente 54,7% se destinam a prover ao assistido mera informação processual, sem que outra diligência tenha sido adotada.

118. A sistematização da disponibilidade de informações via meios eletrônicos poderia permitir que os assistidos tivessem informação em tempo real sem que necessitassem se deslocar ou de outra forma provocar uma resposta de uma unidade da DPU. Tal sistematização permitiria que a instituição pudesse alocar pessoal para realizar as outras atividades necessárias a seu funcionamento.

119. No entanto, em consulta aos dados extraídos do SISDPU, verifica-se que 96,5% das movimentações dos processos realizadas pelo sistema não ficam disponíveis para consulta do assistido, existindo apenas a informação de que alguma movimentação foi efetuada, sem que se tenha acesso ao seu conteúdo. Em navegação pela interface do SISDPU, guiada pelo *Product Owner*¹⁴ (PO) do sistema, a equipe de auditoria verificou que o defensor responsável pelo PAJ pode, a seu critério, disponibilizar a informação para visualização do assistido, e que o padrão do sistema caso nenhuma medida seja tomada é no sentido de não disponibilizar a movimentação gerada. O *Product Owner* é a pessoa responsável por desenvolver e comunicar os objetivos do produto, no presente caso, o SISDPU, bem como criar, comunicar e ordenar os itens que precisam ser desenvolvidos.

120. O modo de operação do SISDPU, nesse aspecto, contraria o art. 6º, inc. VI, alínea “d”, da Lei 13.460/2017, tendo em vista que o assistido tem o direito a obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, acerca da situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado, e a inatividade do defensor em relação a uma movimentação deve ser compreendida pelo sistema de forma a mostrar o seu conteúdo, ao invés de ocultá-lo. O alto índice de procura das unidades da DPU por informação processual pode ser reduzido caso essas informações estejam disponíveis no SISDPU – ou eventual sistema que o substitua – e no aplicativo DPU Cidadão, para que o cidadão acesse por meio de seu aparelho móvel.

121. Ao ser questionada sobre o fato de a maioria das movimentações dos PAJ não estarem disponíveis para o usuário, a Corregedoria-Geral da DPU manifestou que:

a) não existe qualquer tipo de restrição à informação ao assistido, sendo lícito a ele solicitar cópia da íntegra de seu PAJ.

¹⁴ <https://www.scrum.org/resources/what-is-a-product-owner>



b) a Defensoria autoriza que o próprio assistido acesse, por meio de *login* e senha, as informações mais importantes relativas ao seu processo, ficando a ele franqueadas todas as movimentações;

c) a descrição anexada à movimentação do PAJ é que fica restrita àquelas situações em que o(a) defensor(a) achar pertinente.

d) tratando-se de público vulnerável, entendeu-se pertinente limitar a disponibilidade das informações às descrições mais relevantes, sem prejuízo do fornecimento integral da informação, em caso de atendimento de retorno (peça 37, p. 4).

122. A Secretaria de Ações Estratégicas (SAE) da DPU encaminhou “Relatório de Qualidade de Dados do SIS-DPU”, elaborado em 2023 (peça 130), com abordagem qualitativa e quantitativa, o qual apresenta diagnósticos e recomendações relacionadas ao SISDPU e ao atendimento ao público-alvo da DPU (peça 130, p. 1-80).

123. “O Relatório de Qualidade de Dados do SIS-DPU: Abordagem Qualitativa” apresenta uma série de proposições de aperfeiçoamento pela perspectiva dos usuários do sistema, e entre as proposições se identificou a “necessidade de democratizar o acesso às informações processuais para as partes assistidas, vulnerabilizadas pela sua condição social, a partir do seu ponto de vista” (peça 130, p. 8).

124. O referido relatório especifica que, no cartão de acompanhamento gerado pelo SISDPU e entregue aos assistidos, consta o número do PAJ e a chave de acesso exclusiva para aquele assistido. No entanto, ainda de acordo com o referido relatório, com bastante frequência, ao consultar o PAJ com a chave de acesso retorna uma mensagem de erro, obrigando o assistido a se dirigir à unidade da DPU a fim de obter informações sobre o PAJ. Ademais, o relatório comunica que, quando o assistido consegue acessar o histórico de movimentação do PAJ, a descrição das fases de movimentação nem sempre está disponível e suas categorias são de difícil compreensão para pessoas leigas (peça 130, p. 16-17).

125. Em mensagem complementar da instituição, foi esclarecido que a mera disponibilização das movimentações do SISDPU resgata prática não exitosa adotada na DPU no passado, causando ainda mais retorno presencial às unidades. Ainda em relação a esse tema, a CGDPU emitiu a Recomendação 16/2021, orientando acerca dos casos em que o assistido deve ser comunicado por mensagens eletrônicas, e-mail ou telefone, bem como as situações em que é suficiente a comunicação por intermédio da disponibilização das descrições contidas no campo “desc. Internet”, da movimentação no SISDPU.

126. A dificuldade de compreensão acerca das movimentações e das fases pelo assistido não pode ser motivo razoável a obstar a divulgação de seu conteúdo. Caso a mera disponibilização das movimentações não seja suficiente para esclarecer o assistido, outras medidas podem ser tomadas antes da disponibilização ou em complemento a ela para garantir a qualidade da informação fornecida, como argumenta o “Relatório de Qualidade de Dados do SIS-DPU: Abordagem Qualitativa” (peça 130, p. 17):

Considerando a Lei 12.527/2011, que regula o acesso a informações, e que as pessoas assistidas também são usuárias do SISDPU, recomenda-se o uso de linguagem mais acessível e de fácil compreensão, em substituição aos termos jurídicos utilizados atualmente nas fases e notificações; a manutenção da consulta ao andamento do PAJ pelo portal para aquelas que não possuem aparelho celular; a continuidade dos recursos de atendimento remoto do aplicativo e a introdução de ferramenta de envio e recebimento de áudios curtos, além das mensagens de texto, tendo em vista que muitas possuem dificuldade de escrever e interpretar textos com conteúdo mais complexo.

127. Quanto à existência de movimentações de cunho *interna corporis*, constata-se que o sistema SISDPU foi idealizado para uso interno, e não há diferenciação entre a interface visualizada pelos funcionários da DPU e a disponibilizada para o público externo (peça 132). Devido aos fatos apresentados, devem ser estudadas providências para que o assistido não tenha acesso a informações de ordem interna, ou a informações sigilosas de outra ordem, o que demandaria solução tecnológica consistente na separação entre informações públicas e as que por padrão estejam disponíveis apenas internamente, o que não afasta a responsabilidade da instituição com a transparência.

128. O devido esclarecimento das informações do PAJ ao assistido é medida de transparência ativa, ou seja, a informação deve estar disponível, ainda que o usuário não realize nenhum requerimento baseado na LAI a fim de obter a informação, bastando acessar o local onde a informação está disponível.

129. Ainda em relação a esse tema, destaque-se que as informações contidas no PAJ não são públicas, por se tratar de dados pessoais do assistido. Dessa forma, somente estão disponíveis ao assistido, por meio de chave de acesso exclusiva.

130. Ademais, o procedimento supracitado não se confunde com a notificação ao assistido de todas as movimentações ocorridas no processo. Segundo o Encarregado da LGPD na instituição, as comunicações ao assistido tiveram sua necessidade diminuída por força da Recomendação 16 – CGDPU (peça 130, p. 82). A transparência requerida prescinde do aumento da quantidade de comunicações ao assistido, sendo suficiente apenas que a informação seja disponibilizada caso o assistido busque essa informação nos canais destinados à sua divulgação.

131. Em que pese a vulnerabilidade do público-alvo da DPU e o respeito ao sigilo profissional do defensor, situações em que a informação do processo precise ficar oculta devem ser justificadas. Pela própria organização do sistema, as informações disponibilizadas devem ser acessadas externamente apenas pelo assistido, seu acompanhante ou pessoa que tenha acesso ao número do PAJ e à chave de acesso, motivo pelo qual a visualização do seu conteúdo já se encontra restrita apenas aos interessados, e, portanto, é injustificável que a indisponibilização seja a regra, e não a exceção.

Falta de ciência do Termo de Uso e da Política de Privacidade

132. Ainda sobre a necessidade de prestar informações ao assistido, em consulta aos dados extraídos do SISDPU, observa-se que em apenas 33,4% dos PAJs cadastrados entre agosto de 2020 (início da vigência da LGPD) e julho de 2023 está sinalizado que o assistido está ciente do Termo de Uso e Política de Privacidade da DPU, nos termos da LGPD. A partir de observação direta por meio de navegação realizada pelo PO do sistema na interface do SISDPU, nota-se que a marcação da ciência do referido termo é realizada pelo atendente, o qual fica responsável por informar o assistido sobre a Política de Privacidade da instituição, bem como os seus direitos à luz da LGPD.

133. Devido à forma que o sistema realiza o registro da ciência do assistido, não é possível afirmar com certeza que os números extraídos do banco de dados refletem a realidade, tendo em vista que o atendente pode ter informado o assistido sobre o Termo de Uso e esquecido de marcar a opção correspondente ou – o que seria a pior hipótese – marcar a opção automaticamente sem realizar a devida ciência ao assistido.

134. Devido à fragilidade do controle sobre a obtenção do consentimento do titular dos dados, que se realiza de forma não-escrita e sem qualquer *input* direto do assistido (contrariando o art. 7º, inciso I, e art. 8º da LGPD), faz-se necessária a implantação de mecanismos que garantam a devida ciência e o consentimento de forma expressa por parte do assistido quanto ao uso de seus dados, de modo que fique registrado de forma fidedigna no sistema da organização.

135. A alta administração elucida que o percentual reduzido de ciências se deve em boa parte ao fato de se tratar de uma funcionalidade recentemente implantada no SISDPU, desde o dia 16/12/2021, com adequação inicial à 1. Quanto ao planejamento de ampliar a ciência, informou ainda não haver, mas tal medida poderá ser articulada em conjunto com o Encarregado de Dados e a Corregedoria-Geral da DPGU.

136. O Encarregado de Dados da DPU informou que tomou ciência da falha no fluxo específico, e que recomendaria a implementação de um *checkbox* tanto no *website* quanto no *app* DPU Cidadão, para que todos os assistidos tomem ciência de forma ativa dos Termos de Uso e da Política de Privacidade, e que foi instaurado processo administrativo para adoção de providências nesse sentido (peça 37, p. 10; peça 60).

Prazo excessivo estipulado para as notificações internas de acompanhamento do processo

137. A falta de informação para o assistido acerca das movimentações realizadas nos PAJs se alia ao alto prazo estipulado para as notificações internas incluídas manualmente ou automaticamente pelo sistema para fins de acompanhamento do processo, funcionalidade conhecida como “decorso de prazo”. Em entrevista com o PO do SISDPU, a equipe foi informada de que as situações que geram as notificações de “decorso de prazo” são muito díspares, variando desde PAJs urgentes, que tratam de questões sensíveis e devem ser constantemente acompanhados (como é o caso de demandas relacionadas a saúde) até PAJs em que não interessa ao assistido que o seu processo judicial tenha andamento e apenas requerem o acompanhamento periódico da situação processual por parte do defensor (como é o caso de processos criminais).

138. Em meio às situações apresentadas, chama atenção os processos que versam sobre saúde e urgências semelhantes (medicamentos, por exemplo), em que a consulta aos dados extraídos do SISDPU revela que a média da diferença entre a data do cadastro da notificação de “decorso de prazo” e o dia apazado para envio de alerta para acompanhamento é de 171 dias, média um pouco mais baixa do que a registrada para processos urgentes em geral, que está em 182 dias, informações essas retiradas dos decursos cadastrados a partir de 2018 até julho de 2023 (peça 25, p.12).

139. Sobre o tema, a DPU esclareceu que o SISDPU dispõe de prazos máximos automáticos de “decorso

de prazo” de seis meses para PAJs sem processo judicial cadastrado, dois anos para PAJs com processo judicial cadastrado, e cinco anos para PAJs arquivados provisoriamente. Além dos prazos automáticos, o sistema dá ampla liberdade aos defensores para fixação de “decursos de prazo” manuais menores.

140. A Corregedoria-Geral da DPU manifestou que não há ato normativo que estabeleça prazos de decursos, e afirma que em casos mais graves, notadamente aqueles relativos à saúde sem processo judicial, o prazo de decurso é mais curto devido ao perigo na demora da judicialização. Informa ainda que o “curso de prazo” foi criado para que o PAJ não fique sem movimentação caso não haja provocação do assistido ou do Poder Judiciário, e que o decurso automático apenas ocorre se não houver retorno do assistido ou intimação judicial. Quando há processo cadastrado, o tempo máximo de decurso foi ampliado nos últimos exercícios de um para dois anos.

141. Em processos urgentes, verifica-se que a ausência de parâmetros que estabeleçam os prazos dos decursos a serem adotados por todas as unidades pode gerar graves consequências, como a perda do objeto da demanda (ou a perda dos direitos do assistido). A constatação gera maior preocupação quando se considera que, com a exceção dos prazos automaticamente assinalados pelo sistema – que podem ser demasiadamente extensos para reanálise de situações urgentes, especialmente quando se trata de demanda relacionada à saúde –, os prazos são estabelecidos manualmente pelo defensor, método sujeito a erro humano. Dessa forma, entende-se ser necessário que a alta administração reavalie os parâmetros estabelecidos para o sistema.

Movimentação de PAJs arquivados

142. Dados extraídos do SISDPU, dispostos em forma de gráficos (peça 99), também revelam que existe uma quantidade considerável de PAJs que são movimentados mesmo após arquivados e que o sistema permite múltiplos arquivamentos e desarquivamentos sucessivos do mesmo processo – por exemplo, arquivar o mesmo processo duas vezes sem que tenha havido desarquivamento dos autos –, o que expõe a organização a riscos, uma vez que um PAJ pode ficar sem a devida tramitação e acompanhamento, uma vez arquivado.

143. Isso ocorre porque a partir do momento em que um PAJ é arquivado, o sistema automaticamente remove o alerta sobre o “curso de prazo” correspondente, uma vez que aquele processo não será mais acompanhado. Tal regra de negócio do sistema conflita com a maneira pela qual culturalmente os PAJs são movimentados na DPU.

144. Em entrevista com o PO do SISDPU, a equipe de auditoria foi informada que é possível ocorrer mais de um arquivamento em um mesmo PAJ, a exemplo do caso em que há mais de um arquivamento simultaneamente, uma vez que ocorrem por motivos distintos. Além disso, movimentações triviais costumam ser realizadas após o arquivamento, e, quando não havia ferramenta de arquivamento provisório, os PAJs de curadoria especial eram mantidos arquivados enquanto não chegasse a intimação judicial, para evitar o excesso de avisos de decursos que não teriam providências a serem tomadas. PAJs de curadoria especial são aqueles abertos devido ao juízo federal responsável pelo processo judicial nomear a DPU para realizar a assistência jurídica necessária, nos termos do art. 72 do CPC.

145. Apesar de as situações de arquivamentos múltiplos se operarem em casos específicos, não há orientação nos normativos internos que especifique e padronize o comportamento esperado dos servidores nessas situações – procedimento esse que fica a critério de cada unidade – e existe o risco de que, caso o atendente não realize nenhum procedimento, a informação juntada ao PAJ fique sem tratamento até a provocação do assistido, uma vez que nenhum funcionário e tampouco o sistema estarão acompanhando o andamento das novas informações inseridas no PAJ arquivado.

146. Ao se tratar tanto de decurso de prazo quanto dos arquivamentos múltiplos, verifica-se que o tratamento das informações pelo sistema é ponto relevante a ser inserido na gestão de riscos da organização. Como já mencionado, o tratamento desses temas relevantes por meio de procedimentos manuais expõe a organização a altos riscos de erro humano, os quais podem ser mitigados com a adoção de medidas que permitam o monitoramento dos PAJs de forma automatizada.

147. Cabe ainda destacar a possibilidade de correlação entre as situações de arquivamentos múltiplos e a alta quantidade de PAJs arquivados por desinteresse do assistido, a qual será abordada no tópico a seguir.

Alto índice de arquivamento de PAJ por desinteresse

148. Em consulta ao banco de dados do SISDPU, foi verificado que, de 2018 até julho de 2023, o principal motivo para arquivamento de PAJ foi o desinteresse do assistido, com 14,69% do total de arquivamentos. A tabela a seguir mostra os motivos para arquivamento de PAJ de 2018 em diante:

Tabela 9 - Motivo do Arquivamento do PAJ – 2018 a julho de 2023

Motivo do arquivamento	Proporção
Arquivado. Desinteresse do assistido	14,69%
Arquivado. Com vitória total na via judicial	14,01%
Arquivado. Outros.	13,23%
Arquivado. Processo remetido ao órgão recursal	8,80%
Arquivado. Encaminhamento a outro órgão	8,71%
Arquivado. Inviabilidade recursal	8,06%
Arquivado. Assistência jurídica extrajudicial prestada	6,95%
Arquivado. Processo extinto por questões processuais	4,92%
Arquivado. Pretensão juridicamente inviável.	4,58%
Arquivado. Assistência indeferida em razão da renda	3,15%
Arquivado. Vitória total na via extrajudicial	2,47%
Arquivado. Encaminhado a outra unidade da dpu	2,15%
Arquivado. Com vitória parcial na via judicial	1,99%
Arquivado. Dpu não possui unidade que atue no órgão jud./Adm. Competente	1,79%
Arquivado. Suspensão da execução	1,49%
Arquivado. Acordo judicial	1,31%
Arquivado. Atuação cancelada	1,03%
Arquivado. Assistência indeferida por restrição de atuação pela matéria	0,51%
Arquivado. Vitória parcial na via extrajudicial	0,11%
Arquivado. Celebração de acordo de não persecução penal - Anpp	0,04%
Arquivado. Acordo extrajudicial	0,01%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de janeiro de 2018 a julho de 2023 do sistema SISDPU.

149. A DPU está ciente de que a quantidade de processos arquivados por desinteresse do assistido é elevada, e aponta como possíveis motivos a migração para o atendimento à distância, que seria mais propenso à desistência, além do fato que muitos assistidos deixam de entregar a documentação solicitada ou deixam de responder aos contatos efetuados quando notificados, em especial quanto à comprovação de hipossuficiência (peça 37, p. 4).

150. A alta administração, na figura da Corregedoria-Geral da DPU (CGDPU), informou ainda que recomenda às unidades utilizar as várias formas de contato disponíveis – telefone, *WhatsApp*, *e-mail* – a fim de se certificar de que o assistido foi comunicado da necessidade de apresentação de documentos adicionais. A alta administração esclareceu também que o arquivamento é temporário, bastando o requerente/assistido procurar a DPU novamente com a documentação necessária para que o processo seja desarquivado (peça 37, p. 4).

151. Em consulta aos dados extraídos do sistema Siage, o qual possibilita a notificação do assistido por *e-mail* quando a complementação de documentos ou informações é necessária, verificou-se a existência de um mecanismo interno ao sistema ligado ao serviço de mensagens do *Outlook*, que permite informar se a mensagem encaminhada encontrou o *e-mail* informado ou não. A tabela a seguir mostra que, apesar do sistema inicialmente não reconhecer se o *e-mail* foi recebido, a situação foi corrigida de forma que no ano de 2023 não há mais *e-mails* com situação indefinida, e 99,4% das notificações encaminhadas foram recebidas (situação enviado):

Tabela 10 - Status do Outlook referente a mensagens de notificação encaminhadas ao assistido – 2021 a 2023

Ano	Status do Outlook	Quantidade
2021	Indefinido	2788
2022	Enviado	49267
2022	Não enviado	508
2022	Indefinido	51417
2023	Enviado	87462
2023	Não enviado	533

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de 2021 a 2023 do sistema Siage.

152. Contudo, o mecanismo adotado pelo sistema não garante que o assistido recebeu o *e-mail*. Isso ocorre porque o *Outlook* apenas informa se o *e-mail* foi encaminhado para um endereço eletrônico válido, o que não impede que erros de digitação façam a notificação ser encaminhada para um *e-mail* válido que não pertença ao assistido. Nesse caso, em entrevista com o gestor do Siage a equipe de auditoria foi informada que a unidade deve estipular prazo para a resposta do assistido e, caso essa não ocorra no prazo estabelecido,



contatar o assistido de outra forma, antes de arquivar o processo por desinteresse do assistido.

153. Desde o final de 2020, é possível também enviar notificações ao assistido por meio do SISDPU, as quais podem ser visualizadas por meio do aplicativo DPU Cidadão. O aplicativo permite ao assistido enviar uma resposta à notificação encaminhada, caso essa não seja classificada pelo atendente como “somente leitura”.

154. Em consulta aos dados extraídos do SISDPU, foi verificado que apenas 8,6% das notificações encaminhadas entre janeiro de 2018 e julho de 2023 não foram lidas, o que indica que os assistidos que utilizam o aplicativo conseguem por meio dele acompanhar as mensagens que lhes são enviadas.

155. Apesar de a grande maioria (91,4%) das notificações encaminhadas via aplicativo serem lidas pelos assistidos, 39,4% destas não é respondida. Dentre as notificações não respondidas, 16,9% são meramente informativas – ou seja, casos em que o atendente marcou a opção “somente leitura” – enquanto 83,1% referem-se a solicitações de documentos que, de fato, não foram respondidas pelo assistido. Ademais, ao menos 5,5% das notificações marcadas pelo atendente como “somente leitura” na realidade solicitam uma resposta do assistido, embora tenham sido encaminhadas de modo a não permitir o envio de resposta por parte do notificado.

156. Existem situações em que a própria forma de envio da notificação constitui uma barreira à resposta do assistido, o desestimulando a procurar o auxílio da instituição. Contudo, ao observar as notificações não respondidas não foram detectadas barreiras à interação do assistido com o PAJ em andamento nem ao conhecimento do assistido quanto ao estado do processo, mas tão somente erros humanos pontuais, de menor relevância.

157. Tendo em vista que a falta de comprovação dos critérios de elegibilidade, em especial a hipossuficiência, se mostra como um dos principais motivos de desistência, e que o requerente que não comprova a sua elegibilidade ainda não é considerado assistido pela DPU, nos termos da IN 104/2022, recomenda-se distinguir os casos de falta de comprovação de elegibilidade daqueles em que a comprovação se operou, de forma a verificar os casos em que assistidos elegíveis, público-alvo da DPU, estão com dificuldades de acesso à assistência jurídica, para que a instituição atue pontualmente sobre estes casos.

Propostas de encaminhamento

158. Diante o exposto, **propõe-se** determinar à DPU que, no prazo de 360 dias, realize estudos com vistas a implementar, como regra e de forma automatizada, a transparência ao assistido na consulta à tramitação de seu processo de assistência jurídica, de forma a atender ao art. 6º, inc. VI, alínea “d”, da Lei 13.460/2017 e ao art. 4º-A, inc. I, alínea “b”, e inc. II, da LC 80/1994, sem prejuízo que as informações por padrão publicizadas sejam ocultadas, de forma justificada, a critério do defensor.

159. Além disso, **propõe-se** recomendar à DPU que estude modificações no processo de execução da pesquisa de satisfação, de forma a obter uma base razoável de respondentes, de acordo com o art. 6º, inc. I c/c o art. 23, inc. I e II, da Lei 13.460/2017 e o art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994, bem como que utilize os resultados válidos da pesquisa de satisfação para avaliar, discutir e implementar, de forma conjunta com as respectivas unidades, formas de melhoria dos serviços prestados.

160. Outrossim, **propõe-se** recomendar que a DPU reavalie os parâmetros do sistema de tramitação de PAJ quanto aos decursos de prazo aplicados a processos urgentes, em especial aqueles que tratem de medidas de saúde bem como quanto à movimentação e outros procedimentos administrativos em PAJs já arquivados de forma a evitar o risco de que os PAJ fiquem sem movimentação caso não haja provocação do assistido ou do Poder Judiciário.

161. Ademais, **propõe-se** recomendar que a DPU altere os parâmetros do sistema de tramitação de PAJ para distinguir os casos de arquivamento de PAJs de requerentes que não comprovaram os critérios de elegibilidade dos casos de arquivamento de PAJs por desistência de assistidos elegíveis, e concentre seus esforços em contatar os assistidos elegíveis.

162. Tendo em vista que a falha no fluxo de atendimento ao público de forma a garantir a ciência ativa por parte do assistido nos termos da LGPD já está sendo objeto de análise pela alta administração da DPU, uma vez que o Encarregado de Dados da DPU informou estudo sobre a implantação de ferramenta que possibilite a marcação da ciência do Termo de Uso e Política de Privacidade da instituição pelo assistido no sistema, a ser concluído no prazo de 90 dias, **propõe-se** deixar de recomendar ações sobre esse assunto, nos termos do art. 16, inc. I da Resolução 315/2020 – TCU.

Benefícios esperados

163. Os benefícios esperados com a adoção das deliberações supracitadas são: maior transparência em relação à utilização de dados pessoais do assistido, conforme estabelece a LGPD; melhor acompanhamento interno do PAJ, especialmente em casos urgentes ou que tratem de demandas sensíveis; melhora no processo de avaliação dos serviços prestados pela DPU, a fim de implementar eventuais modificações necessárias tendo em vista melhorar a qualidade do atendimento;

164. Espera-se, ainda, a redução do tempo de tramitação médio de PAJs; melhor assistência jurídica a assistidos elegíveis e estímulo a requerentes para comprovarem sua elegibilidade; e que a DPU estude modificações no processo de trabalho de movimentação interna dos processos de assistência jurídica, com vistas a, futuramente, trazer maior transparência.

3.2 Achado 3: Definição e emprego inadequados de indicadores de resultado

165. A partir da análise dos indicadores de desempenho utilizados pela DPU, foi verificado que quase todos os indicadores trazem a medida de esforço da instituição, e os indicadores de resultado utilizados são insuficientes. Ademais, alguns dos indicadores de esforço (classificados pela DPU como indicadores de processo) não trazem todos os dados a que se propõe, e precisam de ajustes. Ainda, a transparência efetuada de forma incompleta pela instituição dificulta a completa compreensão da atual situação do órgão e uso dos dados divulgados por parte do público.

166. Os indicadores selecionados para análise neste trabalho constam nos Relatórios de Gestão de 2021 e 2022 e nos dados divulgados no *website* da DPU.

167. O Comitê Temático de Medição do Desempenho da Fundação Nacional da Qualidade divide os indicadores de desempenho em duas categorias: indicadores de esforço e indicadores de resultado. A diferença entre os dois tipos de indicadores reside na função de medir a causa ou o efeito da ação, conforme tabela a seguir:

Tabela 11 - Indicadores de Resultado x Indicadores de Esforço

Indicadores de Resultado	Indicadores de Esforço
Mede o efeito após um certo tempo	Mede o evento antes de o efeito acontecer
Serve para verificar se os objetivos estão sendo atingidos	Serve para verificar se os planos ligados aos fatores críticos de sucesso estão sendo cumpridos
Apropriado para a medição do alcance dos objetivos	Apropriado para a medição de planos de ação, projetos e iniciativas

Fonte: Fundação Nacional da Qualidade. Indicadores de Desempenho – Estruturação do Sistema de Indicadores Organizacionais. 3ª ed., São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2012 (adaptado).

168. O Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores, publicado em 2021 pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), afirma que a utilização de ambos os tipos de indicadores é essencial para a construção de um sistema de medição que permita à alta administração entender se os objetivos estão sendo atingidos e, em caso positivo, se isso ocorre em decorrência das práticas de gestão adotadas. O manual alerta sobre a consequência da ausência de cada tipo de indicador:

Um sistema de medição que possui apenas indicadores de esforço reflete falta de objetividade, maior preocupação com os meios que com os resultados.

Um sistema de medição que possui apenas indicadores de resultados reflete falta de conexão entre a estratégia, os meios e os resultados. Para deixar mais claro, a alta direção ficará apenas na torcida para que os resultados aconteçam (Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional. ENAP, 2013, p. 17).

Dificuldades da DPU para aferir os potenciais beneficiários alcançados pela atuação coletiva

169. No RG DPU 2022 consta um indicador denominado “2.04.01 Quantidade de potenciais beneficiários alcançados pela atuação coletiva”. Embora classificado na categoria “Processo”, consiste em um indicador que demonstra resultado de maneira mais clara do que o “Alcance de pessoas necessitadas e vulneráveis”, ao mesmo tempo em que se amolda às novas missão e visão estabelecidas pela instituição em 2022. Porém, o indicador não designa de forma específica como se dá a aferição dos beneficiários alcançados, vez que sua forma de cálculo é altamente volátil, como se verifica pela discrepância entre os números dos anos de 2021 e 2022.

170. No RG DPU 2021, o indicador “Quantidade de potenciais beneficiários alcançados pela atuação coletiva” somava aproximadamente 12,9 milhões de potenciais beneficiários (peça 100, p. 58), enquanto no

RG DPU 2022, o mesmo indicador somava 83,3 milhões de potenciais beneficiários caso se considere as ações realizadas pelo Grupo de Trabalho Garantia à Segurança Alimentar e Nutricional (GTGSAN). Caso se utilizem as mesmas métricas de 2021 e se desconsiderem as ações do referido Grupo de Trabalho, o total de potenciais beneficiários em 2022 seria de 12 milhões de pessoas (peça 101, p. 65).

171. Em relação ao referido indicador de potenciais beneficiários, a SGCIa apontou, no Relatório de Auditoria SAO 1/2022 (peça 84, p. 30), que:

[...] não há como traduzir efetivamente o benefício real (impacto concreto) e potencial da promoção dos direitos humanos no âmbito da DPU. Isso representa perda de informações relativas à missão e à visão definidas no Planejamento Estratégico, já que o Sistema DNDH/DRDH's possui importante papel em ações junto à sociedade.

172. A Asplan encaminhou à equipe de auditoria documentação que explicita a memória de cálculo do indicador supracitado, e afirma no Despacho SEI 6443493 (peça 61) que até o presente momento apenas os resultados da SGAI foram considerados nos RG 2021 e 2022, uma vez que o sistema de direitos humanos (DNDH/DRDH) ainda não encontrou método razoável para aferir os potenciais beneficiários de suas ações (peças 66 e 67).

173. Buscando solucionar a questão, a Asplan elencou diversos encaminhamentos a fim de auxiliar a consolidação das informações pelo DNDH, sendo dois deles relativos a solicitações de alterações no SISDPU. A inserção de novas fases no SISDPU, referenciando a atuação dos defensores com a pretensão "Tutela Coletiva", foi realizada ainda em outubro de 2022 (peça 68). No entanto, a inclusão de um campo no SISDPU que facilite o registro e a consolidação dos potenciais beneficiários alcançados pela atuação dos Departamentos Nacional e Regionais de Direitos Humanos (DNDH e DRDHs) seguia, à época da execução da auditoria, em aguardo e sem previsão de resolução, tendo em vista a informação da DPU acerca da concentração dos esforços na adaptação do sistema Sapiens para uso pela instituição e que as demandas abertas no SISDPU têm sido apenas de funções essenciais ou corretivas, sem prejuízo de deliberação do comitê em sentido contrário (peça e 69).

174. A Asplan esclarece que outra solução que viabilizaria a aferição do indicador seria alterar a Resolução 183/2021, a fim de antecipar de março para janeiro o prazo de envio do relatório de atividades dos DRDHs ao DNDH, a fim de que as informações desses relatórios pudessem ser utilizadas na elaboração do Valor Público e do Relatório de Gestão do mesmo exercício, bem como utilizadas na aferição dos indicadores, proposta que restou rejeitada pelo CSDPU em junho de 2023 (peça 70).

175. O Despacho SEI 5714261 (peça 65), emitido pela SAE/SGAI, sugere formas padronizadas de medição do indicador a depender do Grupo de Trabalho tratado, tendo por base informações públicas disponíveis em fontes oficiais. Uma vez que o cálculo do indicador se dá pela mera soma do total de pessoas estimada em determinado grupo vulnerável segundo as fontes oficiais do governo, como potenciais beneficiários afetados pelas ações realizadas por determinado Grupo de Trabalho (peças 62 a 64), não há uma análise mais aprofundada acerca de quantos seriam os beneficiados diretamente afetados pelo projeto realizado, tampouco qual é o potencial benefício a ser recebido pelo grupo vulnerável, o que impossibilita a mensuração da geração de valor público de forma mais tangível.

176. A decisão quanto ao cálculo e à adequação dos indicadores que melhor retratem o alcance dos objetivos e metas estabelecidos cabe à administração da organização, sendo um dos componentes recomendados para se alcançar a boa governança, de acordo com as práticas 2.3 e 2.4 do Referencial Básico de Governança Organizacional. No entanto, O Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores exorta que o indicador represente com fidelidade e destaque o que se deseja medir, o que não se mostra possível tendo em vista a falta de especificidade dos dados do indicador a partir das fontes utilizadas.

Insuficiência de indicadores de resultado, e falhas na forma de cálculo de indicadores de esforço

177. O RG DPU 2022 enumera dois indicadores de resultado: "1.01 Alcance de pessoas necessitadas e vulneráveis" e "1.02 Alcance das resoluções extrajudiciais". O primeiro indicador está relacionado ao objetivo estratégico "Contribuir para a defesa das pessoas necessitadas e vulneráveis", mas se limita a enumerar quantos PAJs foram instaurados em comparação com o total estimado do público-alvo. O indicador 1.01 se refere a uma medida de esforço em vez de resultado. Esse indicador não indica de forma clara se o objetivo, ou seja, a contribuição para a defesa do assistido, foi alcançado ou não, uma vez que a abertura de um maior número de PAJs não necessariamente implica em uma melhor defesa dos direitos dos vulneráveis, em especial quando se verifica que a própria instituição afirma que a ação coletiva é o meio que permite à DPU uma atuação mais eficiente em relação à defesa dos grupos vulneráveis.

178. O segundo indicador está relacionado ao objetivo estratégico “1.02 Contribuir para a redução da judicialização”, e mede quantos dos processos foram arquivados em decorrência de resoluções extrajudiciais. Trata-se de uma medição que aborda um aspecto relevante do objetivo, uma vez que o aumento de resoluções extrajudiciais de fato diminui a quantidade de conflitos cuja resolução demandaria ingressar com uma ação judicial. No entanto, o próprio RG DPU 2022 conclui que o indicador teve um resultado insuficiente. Considerando sua nova missão e visão, a DPU pretende manter o indicador e a meta estabelecida, decisão que se afigura razoável do ponto de vista da gestão (peça 101, p. 72).

179. Quanto aos indicadores de esforço, verifica-se que os indicadores do RG DPU 2022 apresentam desempenho bom ou superior, de acordo com a avaliação da organização. É importante pontuar que, devido ao escopo do presente trabalho, foram analisados apenas os indicadores do RG DPU 2022 correspondentes aos objetivos de resultado (1.01 e 1.02) e parte dos objetivos de processo (2.01 e 2.04).

180. Uma parte considerável dos indicadores de esforço analisados no RG DPU 2022 são extraídos a partir dos dados do SISDPU, como por exemplo, a quantidade de atendimentos e de PAJs abertos no período. Nesse sentido, ao examinar a descrição de alguns desses indicadores, percebe-se que a forma de cálculo gera resultados que não refletem exatamente o que se encontra em sua descrição. Contudo, a maioria dos indicadores realiza o que deles se objetiva. A análise detalhada de outros indicadores, não divulgados como de resultado no RG DPU 2022, pode ser observada no Apêndice V deste relatório.

181. De acordo com as informações analisadas, quase todos os indicadores verificados buscam medir a capacidade de esforço da instituição, sendo poucos os indicadores que versam sobre o resultado que a organização pretende alcançar, e os poucos indicadores de resultado não conseguem aferir o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Sugere-se que os indicadores possuam os atributos essenciais de forma a caracterizar uma boa medida de desempenho, conforme o disposto no Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores; no entanto, tendo em vista os projetos de reestruturação em andamento que versam sobre monitoramento dos resultados da organização mencionados mais abaixo, propõe-se não recomendar ações quanto ao tema, nos termos do art. 16, inc. II da Resolução 315/2020 – TCU.

Monitoramento dos resultados dos indicadores

182. Em que pese a decisão quanto a quais indicadores são os mais adequados para a mensuração dos esforços e dos resultados da instituição caber exclusivamente à DPU, o princípio da transparência impõe aos órgãos e entidades integrantes da administração pública, de forma geral, a divulgação, de forma ampla e irrestrita, de indicadores de resultado que permitam às partes interessadas e aos cidadãos não apenas conhecer, mas também compreender e avaliar os resultados entregues nos exercícios de suas competências constitucionais, legais ou regulamentares que lhes são outorgadas, conforme preconiza o art. 8º da LAI.

183. Além disso, é de suma importância que a instituição seja capaz de mensurar e demonstrar a importância dos resultados de suas ações para a sociedade em geral, e em especial para seu público-alvo, inclusive como argumento que contribui para que sejam obtidos os insumos necessários não apenas para a manutenção da organização, mas para a futura ampliação de sua atuação e de seus resultados.

184. Sobre o tema, a Asplan informa que os resultados dos indicadores são analisados periodicamente, sendo apresentados e debatidos nas Reuniões de Análise Estratégica (RAEs) junto ao CGE, de onde saem encaminhamentos a respeito do aprimoramento dos indicadores, definição de metas e posteriores discussões pelas áreas envolvidas a fim de solucionar as dificuldades apresentadas (peças 73 a 76).

185. Para melhorar os indicadores produzidos e sua aplicação, se encontra em implementação na DPU o projeto de cooperação técnica internacional "Fortalecimento de capacidades e inovação promovidas na DPU, em linha com a Agenda 2030", em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), envolvendo ciência de dados, pesquisa e inovação. Nesse cenário, foi contratada empresa de ciência de dados para prestar consultoria e aplicação de metodologias e de prova de conceito em ciência de dados na área jurídica na DPU, atualmente em curso (peça 37, p. 2).

186. A Asplan informou que entre os projetos em desenvolvimento pela consultoria está a “Jurimetria de Processos de Assistência Jurídica da DPU”, a qual se constitui de análise exploratória descritiva e preditiva com base na mensuração da eficiência do trabalho da Defensoria, para aferição da taxa de sucesso e do custo-benefício da atuação da DPU.

187. A Asplan trouxe, ainda, que (peça 37, p.2):

Análises técnicas têm sido realizadas e discutidas entre a equipe de consultores e os profissionais da DPU sobre a melhor maneira de produzir indicadores “que não reduzam a problemática a taxas

de absolvição ou condenação em processos, mas que possam refletir as complexidades atreladas a marcadores sociais da diferença do público atendido e outros critérios de sucesso, considerando a efetiva promoção de direitos humanos.

188. Em relação à definição e emprego dos indicadores de desempenho, verifica-se que as ações tomadas pela alta administração visam ampliar os mecanismos de monitoramento das atividades finalísticas da organização, e que até a data de encerramento desta auditoria as atividades relatadas ainda não foram concluídas, motivo pelo qual não será proposta deliberação acerca desse assunto.

Proposta de encaminhamento

189. Devido ao verificado, **propõe-se** recomendar à DPU que ajuste o indicador de potenciais beneficiários alcançados pela atuação coletiva para medir de forma fidedigna quantos seriam os diretamente beneficiados pelos projetos realizados e quais os potenciais benefícios a serem recebidos;

190. Quanto a insuficiência de indicadores de resultado confiáveis e ao monitoramento dos indicadores, verifica-se que a instituição promove análise periódica dos dados coletados e tem projetos que objetivam melhorar a forma de aferir os resultados da organização, o que tende a resolver a questão apontada, motivo pelo qual propõe-se não encaminhar deliberações sobre esse tema, de acordo com o disposto no art. 16, inc. II da Resolução 315/2020 – TCU.

Benefícios esperados

191. Com a adoção das deliberações supracitadas espera-se que os indicadores de resultado reflitam de forma clara e compreensível em que medida os objetivos da instituição foram atendidos, e que a geração de valor público da DPU seja mensurada de forma fidedigna a partir do indicador de potenciais beneficiários.

3.4. Achado 4: Inconsistências na mensuração da necessidade de pessoal e estrutura física frente a demanda do público-alvo

192. Por um lado, há evidências que apontam que a DPU não possui, atualmente, capacidade de atender ao potencial público-alvo previsto na LC 80/1994, incluindo a assistência na Justiça Especializada, em especial a trabalhista. A alta rotatividade de parte considerável do pessoal que atua no atendimento ao público ou no apoio a essa atividade, bem como a fragilidade na estrutura de pessoal para atendimento ao público prejudicam o bom desempenho das funções da instituição, as quais também são dificultadas pela abertura de unidades físicas sem estrutura adequada devido a decisões da alta administração.

193. Por outro lado, constata-se que a quantidade de atendimentos realizados pela DPU diminuiu consideravelmente no período pós-pandemia, sem indicativo de tendência de que seja retomada no curto prazo. Ademais, a edição da Resolução CSDPU 134/2016 diminuiu consideravelmente o público-alvo potencial da DPU em comparação com as demais Defensorias Públicas Estaduais. Ademais, o critério de renda fixo adotado favorece a discrepância entre o público-alvo da DPU em relação ao público-alvo das demais defensorias, na medida em que o salário-mínimo é ajustado a cada ano.

Baixa cobertura da assistência jurídica nos diferentes ramos da justiça especializada, em especial a Justiça Trabalhista

194. O art. 14 da LC 80/1994 institui que “A Defensoria Pública da União atuará nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, junto às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União”.

195. Em consulta aos dados extraídos do SISDPU referente ao período de janeiro de 2018 a julho de 2023, no entanto, verifica-se que a grande maioria de processos de assistência jurídica (PAJs) abertos se referem a pretensões de matéria cível, criminal e previdenciária, ou seja, de atribuição da justiça federal comum, enquanto pretensões referentes à atuação junto à justiça especializada (Trabalhista, Eleitoral e Militar) possuem poucos PAJs relacionados.

196. De um total de 1.557.638 PAJs abertos na DPU de 2018 a 2023, apenas 16.391 PAJs (1,05%) tem por pretensão principal assuntos de natureza trabalhista, 14.999 (0,96%) tem por pretensão principal assuntos da Justiça Militar, e 3.307 (0,21%) tem por pretensão principal assuntos da Justiça Eleitoral.

197. A partir dos dados trazidos pelo CNJ na versão mais recente do painel Justiça em Números, verifica-se que a demanda de processos da Justiça Militar e Eleitoral é de fato mais baixa em comparação com outros ramos do Judiciário, enquanto as demandas de cunho trabalhista são as mais frequentes, conforme figura abaixo:

Figura 2 – Frequência das Demandas no Judiciário


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Trabalho	1. DIREITO DO TRABALHO (864) – Direito Individual do Trabalho (12936) / Rescisão do Contrato de Trabalho (13949)	14.708.901 (8,83%)
	2. DIREITO DO TRABALHO (864) – Direito Individual do Trabalho (12936) / Duração do Trabalho (13764)	8.063.937 (4,84%)
	3. DIREITO DO TRABALHO (864) – Direito Individual do Trabalho (12936) / Verbas Remuneratórias, Indenizatórias e Benefícios (13831)	7.632.397 (4,58%)
	4. DIREITO DO TRABALHO (864) – Direito Individual do Trabalho (12936) / Contrato Individual de Trabalho (13707)	4.176.864 (2,51%)
	5. DIREITO DO TRABALHO (864) – Direito Individual do Trabalho (12936) / Responsabilidade Civil do Empregador (14007)	2.723.090 (1,64%)
Superior	1. DIREITO DO TRABALHO (864) – Direito Individual do Trabalho (12936) / Duração do Trabalho (13764)	710.252 (0,43%)
	2. DIREITO DO TRABALHO (864) – Direito Individual do Trabalho (12936) / Verbas Remuneratórias, Indenizatórias e Benefícios (13831)	460.872 (0,28%)
	3. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO (8826) – Partes e Procuradores (8842) / Sucumbência (8874)	257.185 (0,15%)
	4. DIREITO DO TRABALHO (864) – Direito Individual do Trabalho (12936) / Responsabilidade Civil do Empregador (14007)	241.380 (0,14%)
	5. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO (8826) – Atos Processuais (8893) / Nulidade (8919)	230.457 (0,14%)
Militar da União	1. DIREITO PENAL MILITAR (11068) – Crimes contra Incolumidade Pública (11077) / Contra a Saúde (11178)	1.049 (0,00%)
	2. DIREITO PENAL MILITAR (11068) – Crimes contra o Serviço Militar e o Dever Militar (11079) / Deserção (11117)	853 (0,00%)
	3. DIREITO PENAL MILITAR (11068) – Crimes contra o Patrimônio (11078) / Estelionato e outras fraudes (11146)	601 (0,00%)
	4. DIREITO PENAL MILITAR (11068) – Crimes contra a Administração Militar (11073) / Falsidade (11313)	590 (0,00%)
	5. DIREITO PENAL MILITAR (11068) – Crimes contra o Patrimônio (11078) / Furto (11147)	475 (0,00%)
Militar Estadual	1. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO (9985) – Militar (10324) / Processo Administrativo Disciplinar / Sindicância (10363)	1.932 (0,00%)
	2. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO (9985) – Militar (10324) / Regime (10325)	1.406 (0,00%)
	3. DIREITO PENAL MILITAR (11068) – Crimes contra a Pessoa (11075) / Lesão Corporal e Rixa (11228)	1.179 (0,00%)
	4. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO (8826) – Partes e Procuradores (8842) / Assistência Judiciária Gratuita (8843)	820 (0,00%)
	5. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO (8826) – Tutela Provisória (9192) / Liminar (9196)	791 (0,00%)
Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO (195) – Benefícios em Espécie (6094) / Auxílio por Incapacidade Temporária (6101)	1.902.095 (1,14%)
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO (195) – Benefícios em Espécie (6094) / Aposentadoria por Incapacidade Permanente (6095)	1.185.831 (0,71%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO (195) – Benefícios em Espécie (6094) / Aposentadoria por Idade (Art. 48/51) (6096)	992.712 (0,60%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO (195) – Benefícios em Espécie (6094) / Aposentadoria por Tempo de Contribuição (Art. 55/6) (6118)	906.154 (0,54%)
	5. DIREITO ASSISTENCIAL (12734) – Benefício Assistencial (Art. 203, V CF/88) (6114) / Pessoa com Deficiência (11946)	716.391 (0,43%)
Estadual	1. DIREITO CIVIL (899) – Obrigações (7681) / Espécies de Contratos (9580)	6.231.344 (3,74%)
	2. DIREITO TRIBUTÁRIO (14) – Impostos (5916) / IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano (5952)	3.624.942 (2,18%)
	3. DIREITO TRIBUTÁRIO (14) – Dívida Ativa (Execução Fiscal) (6017)/	3.200.287 (1,92%)
	4. DIREITO DO CONSUMIDOR (1156) – Responsabilidade do Fornecedor (6220) / Indenização por Dano Moral (7779)	3.108.129 (1,87%)
	5. DIREITO DO CONSUMIDOR (1156) – Responsabilidade do Fornecedor (6220) / Indenização por Dano Material (7780)	2.266.412 (1,36%)
Eleitoral	1. DIREITO ELEITORAL (11428) – Eleições (11583) / Cargos (11628)	1.260.644 (0,76%)
	2. DIREITO ELEITORAL (11428) – Eleições (11583) / Candidatos (11584)	720.544 (0,43%)
	3. DIREITO ELEITORAL (11428) – Eleições (11583) / Prestação de Contas (12045)	607.185 (0,36%)
	4. DIREITO ELEITORAL (11428) – Partidos Políticos (11747) / Prestação de Contas – De Exercício Financeiro (12048)	250.350 (0,15%)
	5. DIREITO ELEITORAL (11428) – Partidos Políticos (11747) / Órgão de Direção Partidária (11764)	110.398 (0,07%)

Fonte: Justiça em Números 2023 (ano-base 2022) – Conselho Nacional de Justiça.

198. Soma-se aos dados apresentados o fato de que os reclamantes na área trabalhista são trabalhadores que muitas vezes se enquadram na situação de hipossuficiência, mas não podem obter assistência jurídica gratuita, uma vez que quase todas as unidades da DPU carecem de ofícios especializados nessa área. Em visita técnica à unidade de Brasília/DF, foi verificado que a referida unidade possui atendimento na área trabalhista, mas a equipe de auditoria foi informada que essa situação constitui exceção, tendo em vista a falta de recursos da instituição para fornecer assistência especializada nessa área, assim como em outras áreas de justiça especializada.

199. A resposta ao ofício de requisição (peça 37, p. 3) corroborou as informações repassadas em visita técnica, acrescentando que a atuação da unidade de Brasília/DF na área trabalhista tratou-se de um projeto piloto, frente à expectativa de ampliação do número de defensores públicos e do orçamento para abertura e ampliação de unidades de atendimento da DPU.

200. A Defensoria informou que as alterações econômicas e consequentes restrições orçamentárias impediram a ampliação do projeto, e atualmente priorizam-se outras demandas, notadamente as federais, tendo em vista a possibilidade da assistência jurídica ao trabalhador via sindicato.

Variáveis que impactam na necessidade de pessoal

201. Faz-se necessário, para avaliar o indício de insuficiência de pessoal para atender a demanda, verificar os fatores que contribuem para a redução dessa necessidade. A partir de análises das bases de dados dos sistemas da instituição, observa-se que a quantidade de atendimentos realizados diminuiu consideravelmente no período pós-pandemia, sem indicativo de tendência de que a quantidade de atendimentos seja retomada no curto prazo.

202. Em relação a 2019, a redução foi de 57% no ano de 2022, chegando a 96% no ano de 2021. Somando-se os atendimentos presenciais registrados no sistema SGA a partir de 2020 com os atendimentos *on-line* realizados via Siage, a quantidade de atendimentos é muito inferior à registrada até 2019 por meio do sistema SGA, conforme tabelas abaixo:

Tabela 12 – Quantidade de atendimentos

Atendimentos SGA	
Ano	Quantidade
2018	514163
2019	580049
2020	132151
2021	19359
2022	146332
2023	166914

Atendimentos Siage	
Ano	Quantidade
2021	2788
2022	101192
2023	87995

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos sistemas SGA e Siage.

203. Em resposta, a Asplan e o Comitê de Governança Estratégica responderam que estão cientes da situação sobre a queda do número de atendimentos, e que o indicador de número de atendimentos não é acompanhado por meio do sistema SGA. A alta administração informou que monitora os indicadores de movimentações e PAJs abertos por meio do SISDPU, e que a redução nesses dois indicadores após 2020 é atribuída ao fim do auxílio emergencial. A alta administração estuda a exclusão desses indicadores em favor de outros que contemplem esforços e resultados de resoluções em processos coletivos, que passaram a ser o principal foco da estratégia da instituição (peça 37, p. 9).

204. Ainda quanto à necessidade de pessoal, o tema chegou a ser levado à alta administração por meio das Notas Técnicas 4/2014 (peça 44) e 7/2018 (peça 45) – Asplan/DPGU, cujos estudos devem ser atualizados para que se verifique a real necessidade de pessoal da DPU. O primeiro estudo foi realizado antes da redução do público-alvo operada pela Resolução 134/2016, enquanto o segundo estudo se baseia na quantidade de pessoas com renda inferior a dois salários-mínimos, quantitativo que não reflete mais o público-alvo da DPU tendo em vista que o critério de renda estabelecido pela referida resolução é fixo (R\$ 2.000,00 – o salário-mínimo para o ano de 2024 é de R\$ 1.412,00). Ao se realizarem novos estudos, sugere-se que a alta administração avalie a conveniência e oportunidade de considerar o quantitativo de pessoal necessário para, futuramente, incluir o atendimento de demandas da Justiça Especializada, além das demais considerações supracitadas.

205. Além disso, a Asplan produziu notas técnicas que sugerem um Plano de Interiorização da DPU, por meio da instituição de uma forma regionalizada de trabalho, a fim de alterar a estrutura administrativa para torná-la mais eficiente, priorizando as localidades que mais necessitam de seus serviços e aumentando o valor público gerado (peças 46 e 47). Por se tratar de estudos que trazem iniciativas ainda não implementadas pelo órgão, não foi possível avaliar como as alterações estruturais poderiam trazer melhorias ao funcionamento das unidades da DPU.

206. O Referencial Básico de Governança Organizacional (p. 150) orienta que o devido planejamento da força de trabalho de acordo com a demanda possibilita a identificação mais precisa da real necessidade de força de trabalho e gera insumos fundamentais para os processos de seleção, movimentação e treinamento, dentre outros. Esse planejamento deve se realizar de forma quantitativa e qualitativa, sendo nessa última levado em consideração o perfil profissional necessário para a função a ser desempenhada.

207. Um fator que pode contribuir para diminuir a inconsistência de mensuração da necessidade de pessoal é a verificação da eficiência relativa entre unidades, para que seja possível avaliar unidades mais produtivas e corrigir procedimentos inadequados ou ampliar, consideradas as especificidades locais, as boas práticas aplicadas por unidades que geram mais produtos com quantidades semelhantes de insumos. Para avaliar esse fator, a equipe de auditoria aplicou ferramenta consistente em Análise Exploratória de Dados (DEA), cuja metodologia de aplicação e resultados obtidos podem ser verificados, respectivamente, nos Apêndices II e VI deste relatório.

208. Do mesmo modo, a equipe de auditoria utilizou os dados do sistema SISDPU para calcular a taxa de congestionamento das unidades, e compilou os dados obtidos em mapa que demonstra a situação de estoque de PAJs no ano de 2022, informações que também podem ser verificadas no Apêndice VI. Cabe ressaltar que as ferramentas utilizadas pela equipe de auditoria são meramente sugestivas, e a sua apresentação ao auditado demonstra apenas uma forma de mensuração de eficiência, a qual é utilizada, a título de exemplo, pelo CNJ no *Justiça em Números*, publicação que busca apresentar dados relevantes do Poder Judiciário.

Abertura de unidade da DPU sem adequada estrutura física ou de pessoal

209. Um exemplo da situação vivenciada em determinadas unidades foi constatado por meio de entrevista com o atual defensor público responsável pela unidade de Rondonópolis/MT (peça 96). A unidade

foi aberta em julho de 2021 com o mínimo de defensores disposto na Nota Técnica – Asplan 4/2014, que dimensiona o quadro de pessoal necessário por unidade para atuação da DPU. Contudo, a defensora-chefe da unidade estava licenciada desde 14/8/2023 até pelo menos a data da entrevista com a equipe de auditoria, 11/10/2023, o que deixou o entrevistado como o único defensor responsável pela unidade, a qual atende a toda a subseção judiciária de Rondonópolis/MT, que abrange diversas outras cidades. O atendimento na unidade é realizado unicamente de forma virtual, tendo em vista que a unidade não possui sede física com estrutura necessária para permitir o atendimento presencial, e à época dos trabalhos de campo da auditoria funcionava como um posto avançado da unidade de Cuiabá/MT, em sala improvisada cedida pela Justiça Federal.

210. A análise da força de trabalho em exercício na unidade de Rondonópolis/MT revela que, desde a sua abertura, na maior parte do tempo a unidade não contou com servidores, dependendo exclusivamente de estagiários e terceirizados para dar suporte ao defensor em todas as suas atividades, incluindo o atendimento ao público (peça 43). Cabe frisar que o horário de plantão é regionalizado, o que demanda uma escala entre as unidades, e a unidade escalada fica responsável pelos atendimentos de todo o estado, o que evita que o único defensor responsável tenha de ficar disponível 24 horas por dia para atendimentos urgentes.

211. Cabe ressaltar que, no caso de unidades com até dois defensores públicos, como é o caso da unidade de Rondonópolis/MT, o defensor responsável, além de desempenhar as funções de assistência jurídica aos assistidos, é responsável pelas funções administrativas da unidade, bem como pela orientação e treinamento dos estagiários e outros servidores e terceirizados. A questão da alta rotatividade dos estagiários será apontada de forma detalhada em seção específica deste achado, a seguir.

212. Destaque-se ainda que cerca de 40% das unidades (29 unidades, das 72 em funcionamento atualmente), encontram-se em situação semelhante à Rondonópolis/MT, no que se refere ao quantitativo de defensores públicos que acumulam funções administrativas com as de assistência jurídica (peça 43; peça 96, p. 2).

213. À época dos trabalhos de campo da auditoria, a unidade de Rondonópolis/MT era a unidade da DPU aberta mais recente, tendo substituído a unidade de Juína/MT, fechada por decisão administrativa em dezembro de 2020. Questionada, a DPU encaminhou cópia da referida decisão, que explicita que a troca de unidades foi realizada tendo por critérios a baixa quantidade de PAJs instaurados no ano de 2020 e a necessidade de reestruturar a DPU no estado, em favor de localizações que possuam maior quantidade de população vulnerável e tenham menor IDH, que indica maior vulnerabilidade do público.

214. Embora os critérios utilizados pela administração para decidir quanto à troca de localização das unidades de Juína/MT e Rondonópolis/MT sejam razoáveis, bem como tratem de escolha exclusiva da administração, a unidade de Juína/MT dispunha de sede física já estruturada e contava com pelo menos um servidor na maioria de seu tempo de funcionamento para dar suporte ao defensor, ou seja, possuía estrutura mais adequada ao atendimento, conforme informações obtidas por meio da supracitada entrevista (peça 96) e pela análise dos dados informados pela Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP (peça 43).

215. Cabe destacar que a referida unidade de Rondonópolis/MT foi aberta em julho de 2021, ou seja, vem funcionando de forma precária desde então, ou seja, há mais de dois anos.

216. Ademais, o responsável pela SG CIA informou ser comum que as novas unidades abertas passem por esse processo precário de instalação por algum tempo, antes de obterem a estrutura física e os recursos humanos necessários para o atendimento ao público e a realização das funções administrativas (peça 96, p. 2).

217. Outro indício de que a DPU não possui atualmente estrutura física e recursos humanos suficientes para atender a demanda potencial por assistência jurídica gratuita da população-alvo, se verifica na forma que a DPU conduz o agendamento do atendimento por meio do sistema Siage.

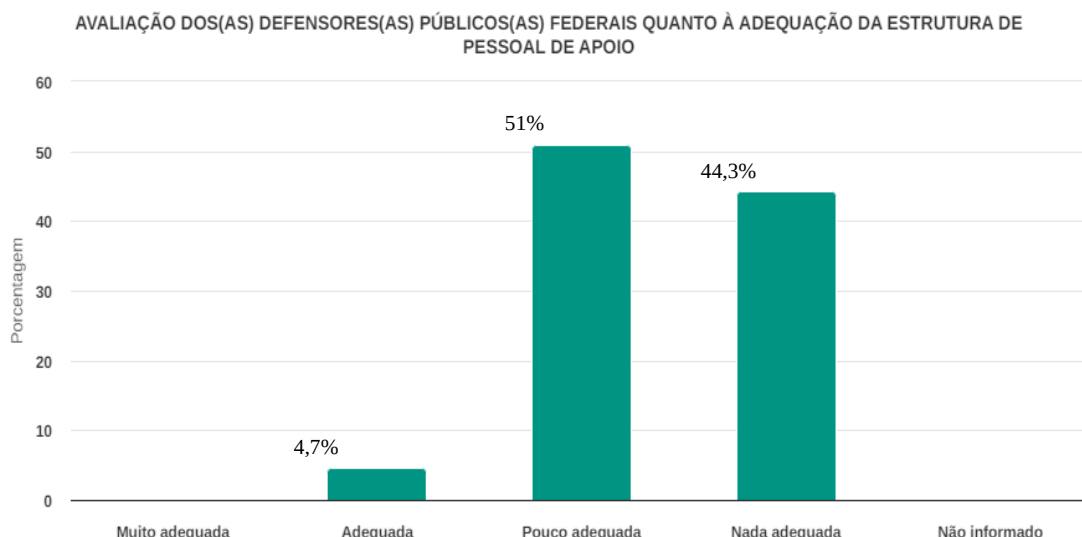
218. Em entrevistas realizadas com o defensor que atua como gestor do Siage, a equipe de auditoria foi informada que o Siage funciona como um organizador virtual da fila de atendimento e como um limitador de acesso à DPU, considerando-se os limites da capacidade de cada unidade que utiliza o sistema e se pretende agendar o atendimento, tendo em vista que as unidades não conseguiriam atender toda a demanda, sem a limitação e organização que o sistema permite (peça 87).

219. De igual modo, um dos motivos para que o aplicativo DPU Cidadão não permita a abertura de PAJs de assuntos diversos – com exceção das solicitações de auxílio emergencial durante a pandemia – e tampouco seja utilizado como um meio de comunicação entre o assistido e os atendentes seria devido à incapacidade da instituição de absorver toda a demanda que seria gerada a partir dessa abertura do canal de atendimento.

Fragilidade na estrutura de recursos humanos para atendimento ao público

220. A Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023 mostra que das 279 subseções judiciárias federais, apenas 71, ou 26,4% do total, são regularmente assistidas pela DPU atualmente. Além disso, a referida pesquisa informa que a estrutura de pessoal de apoio é considerada pouco ou nada adequada para 95,3% dos defensores federais, conforme gráfico abaixo. A série histórica comprova que a situação se estende e inclusive se agravou ao longo do tempo, vez que a última avaliação desse quesito ocorreu em 2014, quando 94% dos defensores federais consideraram a estrutura pouco ou nada adequada¹⁵:

Figura 3 – Adequação da estrutura de pessoal de apoio na visão dos defensores



Fonte: Defensoria Pública da União | Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023 (disponível em <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/>).

221. Para se dimensionar a capacidade máxima de cada unidade da DPU, foram escolhidas por amostragem apenas as dezenove unidades que utilizam o sistema Siage de maneira ostensiva – ou seja, com a disponibilização de *link* direto para que o assistido possa agendar o atendimento. Dessa forma, foram comparadas a média de atendimentos diários realizados nessas unidades (utilizando os atendimentos registrados nos sistemas SGA e Siage) e a quantidade diária de *slots* disponíveis para agendamento a serem agendados pelo Siage, a fim de avaliar quantas dessas unidades estariam operando no limite da capacidade declarada, bem como acima ou abaixo do limite.

222. Tendo por base a amostra selecionada, verifica-se que, das dezenove unidades que utilizam o Siage de forma ostensiva, doze unidades apresentaram média diária de atendimentos realizados igual ou superior à capacidade diária declarada no Siage (quantidade de *slots*), em pelo menos um dos anos analisados, considerado o período de 2018 a 2023, o que seria um indício de que essas unidades operaram acima da capacidade máxima de atendimento (peça 102).

223. Além disso, considerando o período entre 2018 e 2023, foi comparada a quantidade de atendimentos realizados (peça 102), com a quantidade de pessoal existente nas unidades da amostra (peça 43). A análise indicou que as unidades da amostra somente são capazes de suprir a demanda de atendimento utilizando uma grande quantidade de estagiários e terceirizados para o atendimento ou seu apoio, que representam cerca de 74% da força de trabalho da DPU. A necessidade da utilização de estagiários e terceirizados – bem como o alto índice de rotatividade característico no primeiro grupo para a realização do atendimento ao público foram confirmados em entrevista junto à Secretaria de Gestão de Pessoas (peça 43; peça 95).

224. Esse cálculo evidencia a fragilidade da estrutura de recursos humanos para atendimento ao público, tendo em vista a alta rotatividade de estagiários, uma vez que a Lei 11.788/2008, art. 11, estabelece que um estagiário não pode ficar mais de dois anos em uma mesma empresa ou instituição pública. Soma-se aos fatos

¹⁵ Fonte: Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023, disponível em <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/pesquisa-nacional-2020/analise-por-unidade-federativa/defensoria-publica-da-uniao/>, último acesso em 7/2/2024.

acima que a maior parte da força de trabalho da instituição é composta por estagiários e terceirizados, e que dois terços dos servidores são requisitados de outros órgãos, o que demonstra a necessidade de contratar e/ou requisitar pessoal externo a seus quadros para realizar o mínimo essencial das funções que lhe são confiadas pela LC 80/1994.

225. Em suma, a demanda da população-alvo é historicamente superior à capacidade de atendimento da DPU mesmo nas regiões atendidas pela instituição, e as unidades da DPU podem estar funcionando com estrutura de pessoal de apoio precária, de acordo com o supracitado. Por outro lado, tendo em vista a diminuição dos atendimentos nos últimos anos e as novas estratégias de atuação da instituição, é fundamental a averiguação da real necessidade de pessoal para atendimento das suas atividades precípuas antes que se tome qualquer decisão sobre a estrutura de pessoal do órgão.

226. Além disso, verifica-se que decisões de gestão adequadas e mudanças na forma de estruturação do órgão podem contribuir para reduzir o problema, devendo estas serem discutidas com prioridade, bem como a instituição de controles por parte da alta administração, de forma a aferir a capacidade de cada unidade frente à demanda, de modo a ampliar o seu escopo de atuação conforme o estabelecido na LC 80/1994.

Propostas de encaminhamento

227. Tendo em vista o contexto apresentado, **propõe-se** determinar à DPU que, no prazo de 360 dias, atualize os estudos acerca do dimensionamento de seu quadro de pessoal necessário por unidade, levando em consideração aspectos tais como a alteração da população-alvo operada pela Resolução CSDPU 134/2016, a redução na quantidade de atendimentos realizados verificada nos últimos anos, e ainda, avaliando a conveniência e oportunidade de futuramente estender os atendimentos e serviços aos diferentes ramos da Justiça Especializada, em consonância com os arts. 14 e 20 a 22 da LC 80/1994.

228. Ademais, **propõe-se** recomendar que a DPU realize o devido planejamento acerca da localização, da estrutura física e de pessoal necessárias previamente à abertura de unidades novas ou troca de localidade de unidades já existentes, de forma a garantir estrutura suficiente para que os defensores possam atuar majoritariamente nas atividades finalísticas.

Benefícios esperados

229. Espera-se com a adoção dessas deliberações contribuir para a ampliação da cobertura da população-alvo e da quantidade de serviços prestados. Além disso, espera-se um incremento de eficiência nas unidades, de forma que não fiquem sobrecarregadas ou com capacidade ociosa.

5. CONCLUSÃO

230. A presente fiscalização teve por objetivo avaliar o atendimento ao público-alvo e os processos de trabalho para o fornecimento da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União (DPU) aos hipossuficientes no período de 2018 até julho de 2023.

231. Primeiramente, a equipe constatou que a alta administração falha na definição de padrões de funcionamento de suas unidades, com possível prejuízo para a qualidade para o atendimento ao público. As 72 unidades possuem autonomia quase absoluta para decidir quanto à gestão da unidade, o que inclui a forma e os horários de atendimento, a utilização (ou não) de sistemas para agendamento de atendimento, para o atendimento on-line e para o controle de fila presencial (parágrafos 51-66). Cada unidade define as informações disponíveis em sua página web, sem orientações quanto a conteúdo informacional mínimo (parágrafos 84-95). Uma consequência observável é a ausência de dados confiáveis para a avaliação da qualidade do atendimento prestado, como o tempo de espera e a taxa de desistência para o atendimento presencial (parágrafos 67-77).

232. Além de falta de padronização quanto aos procedimentos, formas de atendimento e aos sistemas utilizados, a equipe constatou que falta transparência no sistema de agendamento (Siage) quanto à disponibilidade de horários e eventuais motivos das restrições de agendamento, o que afronta a LAI (parágrafos 96-100).

233. Ademais, foi constatado monitoramento insuficiente de procedimentos internos, com possível impacto na qualidade do atendimento. A Pesquisa de Satisfação realizada pela DPU transmite uma ótima avaliação do usuário quanto a seus serviços. No entanto, o quantitativo de respondentes é baixo, o que reduz a sua confiabilidade (parágrafos 107-112). Embora disponibilizados, os dados da pesquisa não são discutidos de forma conjunta entre a alta administração e a unidade, para a tomada de decisão que aprimore a prestação dos serviços (parágrafos 113-116).

234. Ainda sobre o monitoramento de procedimentos internos, verifica-se que falta transparência na

divulgação das descrições do PAJ para o assistido por meios virtuais. Uma possível consequência é que a maioria dos atendimentos de retorno busca meramente informação processual (parágrafos 117-122). Ademais, foram constatados problemas no acompanhamento (decorso de prazo) de demandas urgentes, o qual é realizado majoritariamente de forma manual, a critério técnico do defensor (parágrafos 137-141).

235. Dos PAJs arquivados desde 2018, o principal motivo para arquivamento foi o desinteresse do assistido. A DPU está ciente do ocorrido e informa que o grande número de desistências decorre da não comprovação da renda ou da falta de entrega de documentos essenciais para a continuidade do PAJ, por parte do assistido. Foi identificada como oportunidade de melhoria distinguir os requerentes que não comprovaram elegibilidade dos assistidos elegíveis, a fim de concentrar os esforços da organização em buscar os assistidos que desistiram de sua pretensão (parágrafos 148-157).

236. Quanto aos indicadores de desempenho da DPU, a equipe de auditoria detectou falhas em sua definição e emprego, em especial quanto aos indicadores de resultado. A grande maioria busca medir a capacidade de esforço da instituição, e são poucos os indicadores que versam sobre o resultado, sendo que os poucos indicadores de resultado não conseguem assegurar o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Dentre os indicadores de processo, chama a atenção o indicador de potenciais beneficiários alcançados pela atuação coletiva, o qual apresenta fórmula de cálculo baseada em fontes oficiais, porém não traduz a realidade da atuação da instituição (parágrafos 165-188).

237. A equipe de auditoria também constatou inconsistências na mensuração da necessidade de pessoal e estrutura física frente a demanda de seu público-alvo. Embora previsto na LC 80/1994, a DPU não atende todas as áreas de sua atribuição, em especial a trabalhista, devido à falta de estrutura física e de pessoal para tanto (parágrafos 194-200). A maior parte da força de trabalho é composta por servidores extraquadros, terceirizados e estagiários, e estes últimos apresentam alta rotatividade, o que fragiliza a execução dos serviços pela perda constante de força de trabalho capacitada para as atividades (parágrafos 220-224).

238. Por outro lado, a quantidade de atendimentos realizados pela organização diminuiu nos últimos anos, e não há perspectiva de retomada no curto prazo. Ademais, os estudos relacionados à necessidade de pessoal na DPU se encontram desatualizados, tendo em vista a redução do público-alvo realizada pela Resolução 134/2016, o que, aliado a iniciativas recentes de reestruturação do modelo de operação, gera a necessidade de uma reavaliação da real necessidade de pessoal para que a DPU realize suas funções precípua adequadamente.

239. Nesse sentido, a equipe de auditoria incluiu, no apêndice VI deste relatório, uma avaliação inicial de eficiência relativa entre as unidades da DPU, por meio de Análise Envoltória de Dados, bem como utilizou dados do SISDPU para calcular uma taxa de congestionamento das unidades, apresentando ao órgão auditado como sugestão de mensuração de eficiência. Destaque-se que as metodologias apresentadas são utilizadas, a título de exemplo, pelo CNJ no *Justiça em Números*, publicação que busca apresentar dados relevantes do Poder Judiciário (parágrafos 201-208).

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) **determinar** à Defensoria Pública da União, com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, que, **no prazo de 180 dias**:
 - a.1) implemente alterações no sistema de agendamento em uso pela instituição, de modo a informar aos usuários os horários de atendimento que foram disponibilizados e já estão ocupados, diferenciando-os daqueles horários que não estão disponíveis para agendamento, de forma a atender o art. 3º, inc. II e IV, da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), bem como o item 5.2.5.2.2 do Anexo Único da IN – DPU 104/2022;
 - a.2) considerando aspectos locais, quando for o caso, padronize, por meio de normativo, acompanhando o seu cumprimento: (i) as formas de atendimento ao público (presencial e remoto), (ii) o emprego dos sistemas para o agendamento e o gerenciamento de fila presencial, (iii) o conteúdo informativo mínimo das páginas das unidades no *website* da instituição e no sistema de agendamento, e (iv) a documentação mínima necessária para abertura do PAJ, de acordo com os arts. 6º, inc. VI, e 7º da Lei 13.460/2017, c/c o art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994;
- b) **determinar** à Defensoria Pública da União, com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, que, **no prazo de 360 dias**:
 - b.1) realize estudos com vistas a implementar, como regra e de forma automatizada, a transparência ao assistido na consulta à tramitação de seu processo de assistência jurídica, de forma a atender ao



art. 6º, inc. VI, alínea “d”, da Lei 13.460/2017 e ao art. 4º-A, inc. I, alínea “b”, e inc. II, da LC 80/1994, sem prejuízo que as informações por padrão publicizadas sejam ocultadas, de forma justificada, a critério do defensor;

b.2) atualize os estudos acerca do dimensionamento de seu quadro de pessoal necessário por unidade, levando em consideração aspectos tais como a alteração da população-alvo operada pela Resolução CSDPU 134/2016, a redução na quantidade de atendimentos realizados verificada nos últimos anos, e ainda, avaliando a conveniência e oportunidade de futuramente estender os atendimentos e serviços aos diferentes ramos da Justiça Especializada, em consonância com os arts. 14 e 20 a 22 da LC 80/1994;

c) **recomendar** à Defensoria Pública da União que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

c.1) monitore todas as etapas do atendimento prestado de forma a avaliar a qualidade dos atendimentos, o tempo de espera em fila, bem como a taxa de desistência dos atendimentos, em consonância com o disposto na Lei 13.460/2017, art. 23, inc. II e III, bem como na LC 80/1994, art. 4º-A, inc. II;

c.2) estude modificações no processo de execução da pesquisa de satisfação, de forma a obter uma base razoável de respondentes, de acordo com o art. 6º, inc. I c/c o art. 23, inc. I e II, da Lei 13.460/2017 e o art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994, bem como que utilize os resultados válidos da pesquisa de satisfação para avaliar, discutir e implementar, de forma conjunta com as respectivas unidades, formas de melhoria dos serviços prestados;

c.3) reavalie os parâmetros do sistema de tramitação de PAJ quanto aos decursos de prazo aplicados a processos urgentes, em especial aqueles que tratem de medidas de saúde bem como quanto à movimentação e outros procedimentos administrativos em PAJs já arquivados de forma a evitar o risco de que os PAJ fiquem sem movimentação caso não haja provocação do assistido ou do Poder Judiciário;

c.4) altere os parâmetros do sistema de tramitação de PAJ para distinguir os casos de arquivamento de PAJs de requerentes que não comprovaram os critérios de elegibilidade dos casos de arquivamento de PAJs por desistência de assistidos elegíveis, e concentre seus esforços em contatar os assistidos elegíveis;

c.5) ajuste o indicador de potenciais beneficiários alcançados pela atuação coletiva para medir de forma fidedigna quantos seriam os diretamente beneficiados pelos projetos realizados e quais os potenciais benefícios a serem recebidos;

c.6) realize o devido planejamento acerca da localização, da estrutura física e de pessoal necessárias previamente à abertura de unidades novas ou troca de localidade de unidades já existentes, de forma a garantir estrutura suficiente para que os defensores possam atuar majoritariamente nas atividades finalísticas;

d) **deixar de recomendar** à Defensoria Pública da União, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, que sejam adotadas medidas para garantir a ciência ativa do assistido nos termos da Lei 13.709/2018, tendo em conta que o Encarregado de Dados da DPU informou que estava em estudo a implantação de ferramenta que possibilite a marcação da ciência do Termo de Uso e Política de Privacidade da instituição pelo assistido no sistema, a serem concluídos **no prazo de 90 dias**, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes;

e) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no acórdão a ser proferido;

f) informar à Defensoria Pública da União (DPU) 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 <http://www.tcu.gov.br/acordaos>;

g) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU (RITCU). [...]”.

É o Relatório



VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Auditoria Operacional Integrada com aspectos de conformidade, cujo objetivo foi avaliar o atendimento e os processos de trabalho para o fornecimento da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União (DPU) aos hipossuficientes no período de 2018 até julho de 2023.

2. A escolha do objeto decorreu da relevância social da atuação da DPU, que tem a incumbência de orientar juridicamente e defender os necessitados em diversas instâncias jurídicas, conforme o artigo 134 da Constituição Federal, além da ausência de fiscalização anterior sobre os processos finalísticos da organização.

3. A DPU foi instituída pela Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994, e posteriormente alterada pela Lei Complementar 132/2009. Em seu texto mais recente, a DPU é definida como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, bem como a fiscalização dos direitos fundamentais, do devido processo legal e da ampla defesa dos necessitados, de modo a defender a primazia da dignidade da pessoa humana, a redução das desigualdades sociais e a prevalência e efetividade dos direitos humanos.

4. Os defensores públicos são profissionais aprovados em concurso público, com pelo menos dois anos de experiência jurídica, e possuem independência para agir na defesa dos interesses do cidadão, podendo agir inclusive contra o Estado e suas instituições, se necessário. Eles têm garantias como independência funcional, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos e estabilidade, além de prerrogativas que os colocam em patamar de igualdade com magistrados e representantes do Ministério Público.

5. O público-alvo da DPU, conforme estabelecido nas Resoluções CSDPU 133 e 134/2016, é composto por pessoas com renda familiar mensal inferior a R\$ 2.000,00, bem como pessoas pertencentes a grupos em situação de vulnerabilidade, como população de rua, catadores de materiais recicláveis, comunidades tradicionais e indígenas, vítimas de tráfico de pessoas, e vítimas de preconceito por questões de raça, gênero e sexualidade, entre outros. Há a possibilidade, inclusive, de atendimento a pessoas que ganham acima do valor fixado, desde que se comprove a ocorrência de gastos extraordinários, como despesas com medicamentos e alimentação especial. Pessoas jurídicas que comprovem não ter condições financeiras de arcar com despesas judiciais e advogados também são elegíveis.

6. A fiscalização foi proposta pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) em decorrência de o TCU não ter realizado até então fiscalização acerca dos processos de trabalho finalísticos da DPU. Nos últimos anos, a DPU foi objeto de ações de controle do TCU que avaliaram determinados aspectos em diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, como a função de auditoria interna, a transparência dos respectivos portais, os riscos à proteção de dados pessoais e as condições de acesso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

7. Com o objetivo de conhecer os critérios de priorização utilizados pela DPU no atendimento a seu público-alvo, a AudGovernança concluiu a produção de conhecimento (TC 011.474/2022-0). Embora essa atividade tenha contribuído para trazer uma visão preliminar da Defensoria, apenas em 16/12/2022 a DPU publicou normativo instituindo os procedimentos do processo de trabalho de atendimento ao público.

8. Para entender o processo de trabalho de atendimento ao público, a equipe elaborou a

modelagem dos processos de trabalho supracitados, as quais constam nas peças 31 a 36 dos autos. As peças 31 e 32 correspondem à modelagem encaminhada pelo auditado no tocante às etapas e à pesquisa de satisfação sobre o atendimento, e demonstram os procedimentos de forma genérica, enquanto as peças 33 a 36 foram produzidas pela equipe e trazem os desdobramentos das situações previstas pela IN 104/2022.

9. Além da modelagem dos processos de trabalho relacionados ao atendimento ao público, a DPU editou as IN 31/2017 e 80/2021, referentes, respectivamente, à pesquisa de satisfação para avaliação do serviço prestado; e ao recebimento de reclamações, sugestões e observações pelo sistema Fale Conosco DPU.

10. Durante a auditoria, foram utilizadas as técnicas de avaliação de riscos, mapeamento de processos, análise documental, análise de bases de dados e entrevistas. Foram solicitadas extrações das bases de dados dos sistemas utilizados pela DPU no atendimento ao assistido, quais sejam: Sistema de Informações Simultâneas da DPU (SISDPU), cuja base também é utilizada por meio do aplicativo (app) DPU Cidadão, para consulta de andamento de processos e para comunicação com o assistido; Sistema de Agendamento (Siage); e Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA).

11. No que se refere à estrutura, a DPU está presente em todas as 27 capitais do país e em algumas cidades do interior. A DPU é dividida em 72 unidades, que atendem regularmente 71 das 279 subseções judiciárias federais existentes no país.

12. As unidades possuem um setor de atendimento responsável por fazer a triagem e encaminhar os casos para as unidades responsáveis. É neste momento em que o assistido deve comprovar a hipossuficiência, isto é, a falta de recursos para arcar com despesas jurídicas, por meio da apresentação de documentos, de acordo com os requisitos estabelecidos pela instituição.

13. Feito o resumo da matéria focada pela fiscalização, é possível entender a formulação das seguintes questões de auditoria:

Q1) O processo de atendimento ao público da DPU atendeu, nos últimos cinco, anos aos critérios de qualidade estabelecidos na Lei 13.460/2017, na Resolução CSDP 60/2012 e nas boas práticas estabelecidas?

Q1.1) A estrutura física, os recursos humanos e os sistemas disponíveis ou que foram disponibilizados à DPU nos últimos cinco anos foram utilizados/são utilizados para maximizar a prestação de assistência jurídica ao público-alvo?

Q2) O desenho dos processos de monitoramento da atividade finalística da DPU e as medidas de avaliação destes processos foram adequados para demonstrar a eficiência, eficácia e qualidade das atividades avaliadas, e para tomar as medidas corretivas necessárias nos últimos cinco anos?

Q2.1) O desenho e o monitoramento dos indicadores de desempenho permitem apontar eventuais gargalos no processo de atendimento, de forma a possibilitar a sugestão de melhorias?

14. A partir das questões de auditoria, a equipe de fiscalização reuniu evidências relativas a quatro achados:

achado (I) falha na definição de padrões quanto à forma de funcionamento de suas unidades de atendimento, o que inclui a definição dos sistemas a serem utilizados para o agendamento do atendimento e para o controle de fila, bem como quanto às informações que devem constar no website das 72 unidades, podendo acarretar prejuízo à qualidade do atendimento. Como consequência, foi constatado;



Achado (II) monitoramento insuficiente de procedimentos internos com possível impacto na qualidade do atendimento. Em outras palavras, como a alta administração não estabelece padrões relativos ao atendimento, não há como monitorar adequadamente a qualidade do atendimento prestado;

Achado (III) definição e emprego inadequados de indicadores de resultado; e

Achado (V) inconsistências na mensuração da necessidade de estrutura física frente a demanda do público-alvo.

15. No que tange ao Achado I, a equipe destaca que a alta administração falha na definição de padrões de funcionamento de suas unidades, com possível prejuízo para a qualidade para o atendimento ao público. As 72 unidades possuem autonomia quase absoluta para decidir quanto à gestão da unidade, o que inclui a forma e os horários de atendimento, a utilização (ou não) de sistemas para agendamento de atendimento, para o atendimento on-line e para o controle de fila presencial. Cada unidade define as informações disponíveis em sua página web, sem orientações quanto a conteúdo informacional mínimo. Uma consequência observável é a ausência de dados confiáveis para a avaliação da qualidade do atendimento prestado, como o tempo de espera e a taxa de desistência para o atendimento presencial.

16. Além de falta de padronização quanto aos procedimentos, formas de atendimento e aos sistemas utilizados, a equipe constatou que falta transparência no sistema de agendamento (Siage) quanto à disponibilidade de horários e eventuais motivos das restrições de agendamento, o que afronta a LAI.

17. Ademais, foi constatado monitoramento insuficiente de procedimentos internos (Achado II), com possível impacto na qualidade do atendimento. A Pesquisa de Satisfação realizada pela DPU transmite uma ótima avaliação do usuário quanto a seus serviços. No entanto, o quantitativo de respondentes é baixo, o que reduz a sua confiabilidade. Embora disponibilizados, os dados da pesquisa não são discutidos de forma conjunta entre a alta administração e a unidade, para a tomada de decisão que aprimore a prestação dos serviços.

18. Ainda sobre o monitoramento de procedimentos internos, verifica-se que falta transparência na divulgação das descrições do Processo de Assistência Jurídica (PAJ) para o assistido por meios virtuais. Uma possível consequência é que a maioria dos atendimentos de retorno busca meramente informação processual. Ademais, foram constatados problemas no acompanhamento (decorso de prazo) de demandas urgentes, o qual é realizado majoritariamente de forma manual, a critério técnico do defensor.

19. Dos PAJs arquivados desde 2018, o principal motivo para arquivamento foi o desinteresse do assistido. A DPU está ciente do ocorrido e informa que o grande número de desistências decorre da não comprovação da renda ou da falta de entrega de documentos essenciais para a continuidade do PAJ, por parte do assistido. Foi identificada como oportunidade de melhoria distinguir os requerentes que não comprovaram elegibilidade dos assistidos elegíveis, a fim de concentrar os esforços da organização em buscar os assistidos que desistiram de sua pretensão.

20. Quanto aos indicadores de desempenho da DPU (Achado III), a equipe de auditoria detectou falhas em sua definição e emprego, em especial quanto aos indicadores de resultado. A maioria busca medir a capacidade de esforço da instituição, e são poucos os indicadores que versam sobre o resultado, sendo que os poucos indicadores de resultado não conseguem assegurar o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Dentre os indicadores de processo, chama a atenção o indicador de potenciais beneficiários alcançados pela atuação coletiva, o qual apresenta fórmula de cálculo baseada em fontes oficiais, porém não traduz a realidade da atuação da instituição.

21. A equipe de auditoria também constatou inconsistências na mensuração da necessidade de

pessoal e estrutura física frente a demanda de seu público-alvo (Achado VI). Embora previsto na LC 80/1994, a DPU não atende todas as áreas de sua atribuição, em especial a trabalhista, devido à falta de estrutura física e de pessoal para tanto. A maior parte da força de trabalho é composta por servidores extraquadros, terceirizados e estagiários, e estes últimos apresentam alta rotatividade, o que fragiliza a execução dos serviços pela perda constante de força de trabalho capacitada para as atividades.

22. Por outro lado, a quantidade de atendimentos realizados pela organização diminuiu nos últimos anos, e não há perspectiva de retomada no curto prazo. Ademais, os estudos relacionados à necessidade de pessoal na DPU se encontram desatualizados, tendo em vista a redução do público-alvo realizada pela Resolução 134/2016, o que, aliado a iniciativas recentes de reestruturação do modelo de operação, gera a necessidade de uma reavaliação da real necessidade de pessoal para que a DPU realize suas funções precípuas adequadamente.

23. Nesse sentido, a equipe de auditoria incluiu, no apêndice VI deste Relatório, uma avaliação inicial de eficiência relativa entre as unidades da DPU, por meio de Análise Envoltória de Dados, bem como utilizou dados do SISDPU para calcular uma taxa de congestionamento das unidades, apresentando ao órgão auditado como sugestão de mensuração de eficiência. Destaque-se que as metodologias apresentadas são utilizadas, a título de exemplo, pelo CNJ no Justiça em Números, publicação que busca apresentar dados relevantes do Poder Judiciário.

24. Considerando os achados identificados, a equipe de auditoria apresentou propostas de deliberação no sentido de determinar à DPU que emita normativos e orientações de forma clara e padronizada acerca das formas de atendimento ao público (presencial e remoto), o emprego dos sistemas para o agendamento e o gerenciamento de fila presencial, bem como o conteúdo informativo mínimo das páginas das unidades no website da instituição, monitorando o seu cumprimento.

25. Em relação à qualidade do atendimento, foi proposto recomendar que a DPU monitore todas as etapas do atendimento prestado de forma a avaliar a qualidade dos atendimentos, o tempo de espera em fila, bem como a taxa de desistência dos atendimentos. Ainda no tocante à qualidade do atendimento, foi proposto determinar que a DPU implemente alteração de forma a trazer maior transparência ao sistema de agendamento e que realize estudos para implementar maior transparência no sistema utilizado pelo assistido para consultar a tramitação de seu processo de assistência jurídica.

26. Outra proposta foi determinar que a DPU realize estudos acerca do dimensionamento da estrutura física e da força de trabalho necessário por unidade, levando em consideração aspectos como a alteração da população-alvo operada pela Resolução CSDPU 134/2016, a redução na quantidade de atendimentos verificada nos últimos anos, e ainda a conveniência e oportunidade de futuramente estender a cobertura da assistência jurídica aos diferentes ramos da justiça especializadas constatações impropriedades

27. Não há retoques ou reparos a fazer ao bem lançado relatório de auditoria constante da peça 135. Depreendo necessário trazer apenas alguns destaques sobre os achados de auditoria e, ao final, deixo minhas considerações.

28. Ao procurar respostas para as mencionadas indagações, a equipe de fiscalização se deparou com falhas capazes de comprometer a eficiência e regularidade.

29. O primeiro achado se vincula à Questão 1. Foi apurado que a justificativa para a falta de padronização das formas de atendimento é a autonomia das unidades, o que torna a análise essencialmente subjetiva. Podem ser listadas várias adversidades decorrentes da falta de padronização, como a ausência de dados confiáveis para avaliação da qualidade do atendimento. Desse modo, tanto quanto possível, é preciso instituir referenciais que fundamentem a padronização das formas de atendimento. Assim, estou de acordo que seja recomendada a formalização de orientações.



29. Outro achado de auditoria, que está conectado ao anterior e se reporta também à Questão 1, diz respeito à falta de transparência no sistema de agendamento (Siage). Nos termos colocados pela equipe, a falta de transparência compromete a publicidade dos agendamentos e pode ser considerada como um empecilho para que o assistido agende o atendimento presencial. De fato, sendo comandos previstos em norma, é necessário que a DPU implemente alterações no sistema de agendamento para atender à LAI.

30. O terceiro achado de auditoria alude à Questão 2. Nesse quesito, o monitoramento insuficiente de procedimentos internos compromete a qualidade do atendimento. A Pesquisa de Satisfação realizada pela DPU transmite uma ótima avaliação do usuário quanto a seus serviços, mas o quantitativo de respondentes é baixo, o que reduz a sua confiabilidade. Como já mencionado, é necessário que a DPU estude modificações no processo de execução da pesquisa de satisfação para obter uma base razoável de respondentes.

31. Enfim, o quinto achado de auditoria, pertinente à Questão 4, diz respeito às inconsistências na mensuração da necessidade de pessoal e estrutura física frente à demanda do público-alvo. Além de impossibilitar que se saiba se determinada unidade possui estrutura suficiente para atender à demanda, a falta de estudos atualizados sobre a necessidade de pessoal e estrutura física compromete a eficiência da DPU. Portanto, apoio a proposta de determinação para que a DPU atualize os estudos acerca do dimensionamento de seu quadro de pessoal necessário por unidade.

33. Como bem observado pela unidade técnica, é esperado que, a adoção das medidas propostas garanta dados confiáveis para averiguação da qualidade do atendimento; melhorias no tempo de atendimento, aumentando a satisfação do usuário com os serviços prestados; maior transparência para o assistido em relação às informações de seu Processo de Assistência Jurídica (PAJ) e em relação à utilização de seus dados pessoais; melhor acompanhamento interno do PAJ, especialmente em casos urgentes ou que tratem de demandas sensíveis; indicadores de resultado que reflitam os objetivos da instituição e seu atingimento de forma clara e compreensível; ampliação da cobertura da população-alvo; e incremento de eficiência nas unidades.

34. Acolho, também, a sugestão da unidade técnica de deixar de recomendar à Defensoria Pública da União, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, que sejam adotadas medidas para garantir a ciência ativa do assistido nos termos da Lei 13.709/2018, tendo em conta que o Encarregado de Dados da DPU informou que estava em estudo a implantação de ferramenta que possibilite a marcação da ciência do Termo de Uso e Política de Privacidade da instituição pelo assistido no sistema, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.

35. Para terminar, registro minha satisfação com o Relatório de Auditoria produzido, parabenizando a equipe técnica envolvida e a AudGovernança.

Ante o exposto, incorporo, na íntegra, o Relatório de Fiscalização às minhas razões de decidir e Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de abril de 2025.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 956/2025 – TCU – Plenário



1. Processo TC 022.101/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional Integrada.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessada: Secretaria-Geral de Controle Interno e Auditoria.
4. Entidade: Defensoria Pública da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional Integrada com aspectos de conformidade que teve por objetivo avaliar o atendimento e os processos de trabalho para o fornecimento da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública da União (DPU) aos hipossuficientes no período de 2018 até julho de 2023.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno e nos arts. 2º, incisos I e III, 4º, inciso II, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar à Defensoria Pública da União, com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.1.1. implemente alterações no sistema de agendamento em uso pela instituição, de modo a informar aos usuários os horários de atendimento que foram disponibilizados e já estão ocupados, diferenciando-os daqueles horários que não estão disponíveis para agendamento, de forma a atender o art. 3º, inc. II e IV, da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), bem como o item 5.2.5.2.2 do Anexo Único da IN – DPU 104/2022;

9.1.2. considerando aspectos locais, quando for o caso, padronize, por meio de normativo, acompanhando o seu cumprimento: *i)* as formas de atendimento ao público (presencial e remoto), *ii)* o emprego dos sistemas para o agendamento e o gerenciamento de fila presencial, *iii)* o conteúdo informativo mínimo das páginas das unidades no *website* da instituição e no sistema de agendamento, e *iv)* a documentação mínima necessária para abertura do PAJ, de acordo com os arts. 6º, inc. VI, e 7º da Lei 13.460/2017, c/c o art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994;

9.2. determinar à Defensoria Pública da União, com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias:

9.2.1. realize estudos com vistas a implementar, como regra e de forma automatizada, a transparência ao assistido na consulta à tramitação de seu processo de assistência jurídica, de forma a atender ao art. 6º, inc. VI, alínea “d”, da Lei 13.460/2017 e ao art. 4º-A, inc. I, alínea “b”, e inc. II, da LC 80/1994, sem prejuízo que as informações por padrão publicizadas sejam ocultadas, de forma justificada, a critério do defensor;

9.2.2. atualize os estudos acerca do dimensionamento de seu quadro de pessoal necessário por unidade, levando em consideração aspectos tais como a alteração da população-alvo operada pela Resolução CSDPU 134/2016, a redução na quantidade de atendimentos realizados verificada nos últimos anos e, ainda, avaliando a conveniência e oportunidade de futuramente estender os atendimentos e serviços aos diferentes ramos da Justiça Especializada, em consonância com os arts. 14 e 20 a 22 da LC 80/1994;

9.3. recomendar à Defensoria Pública da União que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

9.3.1. monitore todas as etapas do atendimento prestado de forma a avaliar a qualidade dos



atendimentos, o tempo de espera em fila, bem como a taxa de desistência dos atendimentos, em consonância com o disposto na Lei 13.460/2017, art. 23, inc. II e III, bem como na LC 80/1994, art. 4º-A, inc. II;

9.3.2. estude modificações no processo de execução da pesquisa de satisfação, de forma a obter uma base razoável de respondentes, de acordo com o art. 6º, inc. I, c/c o art. 23, inc. I e II, da Lei 13.460/2017 e o art. 4º-A, inc. II, da LC 80/1994, bem como que utilize os resultados válidos da pesquisa de satisfação para avaliar, discutir e implementar, de forma conjunta com as respectivas unidades, formas de melhoria dos serviços prestados;

9.3.3. reavalie os parâmetros do sistema de tramitação de PAJ quanto aos decursos de prazo aplicados a processos urgentes, em especial aqueles que tratem de medidas de saúde bem como quanto à movimentação e outros procedimentos administrativos em PAJs já arquivados de forma a evitar o risco de que os PAJ fiquem sem movimentação caso não haja provocação do assistido ou do Poder Judiciário;

9.3.4. altere os parâmetros do sistema de tramitação de PAJ para distinguir os casos de arquivamento de PAJs de requerentes que não comprovaram os critérios de elegibilidade dos casos de arquivamento de PAJs por desistência de assistidos elegíveis, e concentre seus esforços em contatar os assistidos elegíveis;

9.3.5. ajuste o indicador de potenciais beneficiários alcançados pela atuação coletiva para medir de forma fidedigna quantos seriam os diretamente beneficiados pelos projetos realizados e quais os potenciais benefícios a serem recebidos;

9.3.6. realize o devido planejamento acerca da localização, da estrutura física e de pessoal necessárias previamente à abertura de unidades novas ou troca de localidade de unidades já existentes, de forma a garantir estrutura suficiente para que os defensores possam atuar majoritariamente nas atividades finalísticas;

9.4. informar à Defensoria Pública da União (DPU) sobre o presente Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço <http://www.tcu.gov.br/acordaos>;

9.5. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0956-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 025.464/2021-3 [Apenso: TC 006.932/2024-0]



Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Fundação Nacional de Saúde.

Responsáveis: Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral (08.528.823/0001-04); Ticiane Queiroz Negreiros (036.689.005-07).

Representação legal: Vladimir Ferreira Correia (23.187/OAB-BA), representando; Gabriel Cesar dos Santos (29.034/OAB-BA).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS MEDIANTE CONVÊNIO. CITAÇÃO. INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ARQUIVAMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte integrante do Relatório, a instrução de peça 109, do auditor responsável pelo exame do processo no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do escalão dirigente da referida Unidade Técnica (110-111):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde, em desfavor de Ticiane Queiroz Negreiros (CPF: 036.689.005-07) e Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral (CNPJ: 08.528.823/0001-04), em razão de omissão no dever de prestar contas realizadas por meio do convênio 0264/2010, de registro Siafi 750671 (peça 7), firmado entre a Funasa e a cooperativa, e que tinha por objeto o instrumento descrito como “Aquisição de equipamentos para operacionalização das unidades de triagem e Aquisição de caminhões e outros veículos a serem utilizados nas atividades de coleta e transporte de materiais recicláveis. ”.

HISTÓRICO

2. O convênio 0264/2010 foi firmado no valor de R\$ 200.107,80, sendo R\$ 199.000,00 à conta do concedente e R\$ 1.107,80 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 30/12/2010 a 29/6/2014, com prazo para apresentação da prestação de contas em 28/8/2014. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 199.000,00 (peça 6).

3. A apuração pela omissão na prestação de contas foi analisada por meio do documento constante na peça 24.

4. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, em 21/8/2017, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, a Funasa autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 28). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 614/2017.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 42), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos da União, por meio do convênio 0264/2010, celebrado entre o órgão FUNASA e a Cooperativa dos Catadores e Recicladores de Alagoinhas/BA.

6. No relatório (peça 43), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 199.000,00, imputando-se a responsabilidade a Ticiane Queiroz Negreiros, presidente no período de 14/11/2012 a 14/11/2015, na condição de gestora dos recursos, e Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral, na condição de contratado.

7. Em 8/7/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 47), 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 48 e 49).
8. Em 9/7/2021, 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 50).
9. Na instrução inicial (peça 54), verificou-se que Ticiane Queiroz Negreiros e Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral eram as pessoas responsáveis pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do convênio 0264/2010, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 28/8/2014.
10. Verificou-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.
11. Entretanto, os responsáveis não apresentaram justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheram o montante devido aos cofres do Fundação Nacional de Saúde, razão pela qual suas responsabilidades devem foram mantidas pelo instaurador.
12. Conforme apontado no parecer financeiro de 31/7/2017 (peça 26), não foi apresentada a prestação de contas final, o que impôs a conclusão pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados e consequente atribuição de débito aos responsáveis.
13. Assim, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as seguintes irregularidades:
- 13.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à COOPERATIVA DE CATADORES E RECICLADORES DE ALAGOINHAS CORAL, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do convênio descrito como "Aquisição de equipamentos para operacionalização das unidades de triagem e Aquisição de caminhões e outros veículos a serem utilizados nas atividades de coleta e transporte de materiais recicláveis.", no período de 30/12/2010 a 29/6/2014, cujo prazo encerrou-se em 28/8/2014.
- 13.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 18, 25 e 26.
- 13.1.2. Normas infringidas: art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e cláusula terceira, II, "n", do Convênio 264/2010.
- 13.2. Débito relacionado aos responsáveis Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral e Ticiane Queiroz Negreiros:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
23/5/2012	199.000,00

13.2.1. Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde.

13.2.2. **Responsável:** Ticiane Queiroz Negreiros.

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 30/12/2010 a 29/6/2014, em face da omissão na prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 28/8/2014.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 30/12/2010 a 29/6/2014.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

13.2.3. **Responsável:** Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral.

Conduta: não demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e geridos por meio do instrumento em questão, no período de 30/12/2010 a 29/6/2014, em face da omissão na

prestação de contas, cujo prazo encerrou-se em 28/8/2014.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão, no período de 30/12/2010 a 29/6/2014.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos.

14. Encaminhamento: citação.

14.1. **Irregularidade 2:** não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do convênio descrito como "Aquisição de equipamentos para operacionalização das unidades de triagem e Aquisição de caminhões e outros veículos a serem utilizados nas atividades de coleta e transporte de materiais recicláveis.", cujo prazo encerrou-se em 28/8/2014; e não demonstração da impossibilidade de fazê-lo no prazo devido.

14.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 18, 25 e 26.

14.1.2. Normas infringidas: art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e cláusula terceira, II, "n", do Convênio 264/2010.

14.1.3. **Responsável:** Ticiane Queiroz Negreiros.

Conduta: descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos recursos federais recebidos à conta do instrumento em questão, o qual se encerrou em 28/8/2014, bem como não apresentar justificativas à concedente que demonstrassem a existência de impedimento de prestar contas quando do vencimento do referido prazo.

Nexo de causalidade: a conduta descrita impediu o estabelecimento do nexos causal entre as possíveis despesas efetuadas com os recursos recebidos, no âmbito do instrumento em questão.

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, desincumbir-se do seu dever por meio da apresentação da prestação de contas no prazo e forma devidos ou o oferecimento de justificativas no sentido de que adotou medidas administrativas que estavam ao seu alcance para obter a documentação necessária à prestação de contas, mas encontrou dificuldades concretas que o impediram de prestar contas.

15. Encaminhamento: audiência.

16. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 56), foram efetuadas citação e audiência dos responsáveis, Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 76).

17. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis apresentaram defesas (peças 63, 64, 74 e 75) que foram assim analisadas (peça 77):

Argumentos de defesa apresentada por Ticiane Queiroz Negreiros em conjunto com a Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral (peças 63, 64, 74 e 75)

32. O defensor público que representou as defendentes, alegou desconhecimento do dever de prestar contas por parte da sra. Ticiane Queiroz Negreiros.

33. Ainda que não caiba o desconhecimento do cumprimento de lei, argumenta que aspectos pontuais do caso concreto devem ser levados em consideração para que seja afastada a aplicação da letra fria da lei, sobretudo quando o caso envolve grupos vulneráveis, no caso, catadores e recicladores.

34. Argumentou, também, que as notificações expedidas pela Funasa nunca chegaram a seus destinatários, o que impediu que fossem cientificados a respeito da obrigação de prestação de contas.

35. Outro fato apontado foi a invasão da sede da associação, comprovada por cópia de boletim de ocorrência (peça 63), quando foram subtraídos diversos bens, inclusive documentos, o que impossibilita, atualmente, a prestação de contas.

36. Alega, adicionalmente, que relatório de visita técnica realizada em 13/10/2014 (peça 64) comprovou a regular aplicação dos recursos em razão da execução de 100% do objeto.

37. Por fim, argumenta que qualquer penalidade a ser aplicada requer uma proporcionalidade adequada ao presente caso. Como não ficou evidenciado nenhum dano ou risco ao interesse público, tampouco a existência de qualquer benefício ou lucro que exorbitasse à legítima expectativa de sua atuação, evidenciando a boa-fé dos responsáveis, não seria o caso de se aplicar uma penalidade tão gravosa,

devendo existir a ponderação dos princípios do processo administrativo.

38. Análise: Em que pese os fatores sociais de vulnerabilidade relacionados aos responsáveis, apontados pelo defensor público, não há que se falar em desconhecimento do dever de prestar contas, pois tal obrigação constava do termo de convênio assinado pela cooperativa e sua representante, sra. Rosa Meire Neri de Queiroz, presidente à época.
39. Ainda que a sra. Ticiane Queiroz Negreiros tenha assinado apenas o 3º, 4º e 5º aditivo (peça 14, 17 e 41), que não mencionavam explicitamente a obrigação, a despeito da falta de conhecimentos jurídicos mínimos, tornando plausível a hipótese de que não tivesse conhecimento do dever legal de prestar contas, deveria ter tomado a devida cautela em saber exatamente de suas obrigações como dirigente da cooperativa no presente caso.
40. Conforme demonstram os extratos bancários (peça 38), a sra. Ticiane Queiroz Negreiros geriu a quase totalidade dos recursos, tendo sido realizada apenas uma despesa de R\$ 13.500,00, em 25/10/2012, na gestão anterior da cooperativa.
41. Como não há indício de que tal despesa foi irregular, e já se passaram mais de 10 anos desde sua execução por parte da gestora anterior, não caberia, no atual estágio processual, promover a citação da gestora antecessora.
42. Também não parece razoável que tal responsabilidade recaia sobre a sucessora, que deve responder apenas pelos valores executados em sua gestão, em solidariedade com a cooperativa.
43. Em relação à ausência de notificação, os avisos de recebimento acostados aos autos (peças 20 e 23) comprovam a alegação. Também não foi realizado chamamento em edital a fim de suprir as falhas de notificação. Essa situação apesar de corroborar a boa-fé da responsável em não ter apresentado as contas devidas, não justifica a falha que, como já analisado, deveria ser do conhecimento de quem assume a presidência de entidade que recebe e administra dinheiro público.
44. Quanto à execução de 100% do objeto, o que foi comprovado pela visita técnica, poderia se admitir, excepcionalmente, como uma forma alternativa de comprovação da boa aplicação dos recursos, ainda que pendesse uma irregularidade, que foi a falta de prestação de contas.
45. Entretanto, a ausência de documentos fiscais que amparem as despesas constantes no extrato bancário (peça 38) acostado aos autos, impede o estabelecimento de nexo causal entre receitas e aplicação de recursos, o que poderia ter sido suprimido pela prestação de contas.
46. Sem a devida documentação, não há comprovação de que a execução do objeto se deu com os recursos providos da Funasa, o que impõe o reconhecimento do débito sob responsabilidade dos responsáveis.
47. O fato de ter ocorrido um furto na sede da cooperativa infelizmente não permite comprovar que os específicos documentos da prestação de contas foram subtraídos, o que poderia amparar o argumento de impossibilidade de sua realização.
48. No que se refere à desproporcionalidade da pena, cabe destacar que se trata de ressarcimento de dano, o que não representa uma punição aos responsáveis.
49. **Conclusão:** procedida a análise dos argumentos apresentados, os responsáveis não trouxeram argumentos capazes de afastar a responsabilidade pelo dano a eles atribuído, razão pela qual suas alegações de defesa devem ser rejeitadas.
50. Foi proposto, assim, o seguinte encaminhamento:
 60. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:
 - a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Ticiane Queiroz Negreiros e Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral;
 - b) fixar novo e improrrogável prazo, com fundamento nos arts. 1º, I, 12, IV, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992, para que a sra. Ticiane Queiroz Negreiros e a Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral, comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, III, “a”, da citada lei, c/c o art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débito relacionado ao responsável Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral (CNPJ: 08.528.823/0001-04) em solidariedade com Ticiane Queiroz Negreiros (CPF: 036.689.005-07):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
23/5/2012	185.500,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 24/1/2023: R\$ 346.346,97.



Débito relacionado ao responsável Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral (CNPJ: 08.528.823/0001-04):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
23/5/2012	13.500,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 24/1/2023: R\$ 25.205,84.

- c) esclarecer aos responsáveis Ticiane Queiroz Negreiros e Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral que o recolhimento tempestivo da quantia acima indicada, atualizada monetariamente, sanará o processo e implicará o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva, bem como de que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios;
51. Encaminhados os autos ao relator, por meio do MPTCU, houve acolhimento integral da proposta alvitrada (peças 80, 83 e 84), tendo sido exarado, pelo Tribunal, o acórdão 6148/2024 – TCU – 2ª Câmara, de 27/8/2024.
52. Transcorrido o prazo estipulado para recolhimento do débito, não houve a restituição das quantias devidas. Entretanto, os responsáveis entraram com documento denominado “recurso de reconsideração” em 14/10/2024 (peça 98) que, analisado pela unidade especializada em recursos concluiu pelo acolhimento da peça como mera petição (peça 100), visto não ter ocorrido condição de julgamento de mérito, necessária àquela espécie recursal.
53. O Tribunal, então, por meio do acórdão 7975/2024 – TCU – 2ª Câmara, de 12/11/2024 (peça 103), decidiu receber a peça apresentada pelos responsáveis como mera petição, e aproveitá-la como elementos complementares de defesa, nos termos do parágrafo único do artigo 279 do RITCU, que serão a seguir analisados.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

54. 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 dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 29/8/2014, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:
- 54.1. Ticiane Queiroz Negreiros, por meio do ofício acostado à peça 19, recebido em 10/10/2014, conforme AR (peça 20).
- 54.2. Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral, notificada na pessoa de Ticiane Queiroz Negreiros.

Valor de Constituição da TCE

55. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 274.082,48, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

56. 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).
57. 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.
58. 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.
59. 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; e 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.
60. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. 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.

61. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluidez 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.
62. 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	28/8/2014	Data prevista para prestação de contas (peça 26)	Art. 4º, I	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	12/12/2014	Relatório de visita técnica (peça 18)	Art. 5º, II	1ª interrupção – marco inicial da prescrição intercorrente
3	31/7/2017	Parecer financeiro (peça 26)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
4	1º/3/2019	Nota técnica (peça 36)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
5	30/6/2021	Relatório de auditoria da CGU (peça 47)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
6	28/6/2022	Deliberação de citação (peça 56)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
7	27/8/2024	Deliberação do Tribunal (peça 82)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições

63. 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 cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.
64. 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

65. Informa-se que não foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outros processos no Tribunal.
 66. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.
- #### **EXAME TÉCNICO**
67. Com o propósito de assegurar a ampla defesa e promover o contraditório, excepcionalmente, com autorização dada pelo Tribunal por meio do acórdão 7975/2024 – TCU – 2ª Câmara, de 12/11/2024 (peça 103), será promovida análise da peça acostada pelos responsáveis (peça 98).
 68. O defensor público que representou os responsáveis buscou destacar a condição de vulnerabilidade social dos envolvidos ao conjunto de argumentos anteriormente apresentados nas peças 63, 64, 74 e 75, já analisados e rejeitados na instrução da unidade instrutiva (peça 77), acolhida pelo representante do MPTCU (peça 80) e pelo relator em seu voto (peça 83), dando origem ao acórdão 6148/2024-TCU-2ª Câmara, que fixou novo e improrrogável prazo para restituição dos recursos.

69. A vulnerabilidade social, dado o baixo nível de escolaridade dos cooperados, aliado à falta de uma assessoria técnica por parte da Funasa, teria contribuído para a falha na prestação de contas.
70. Adicionalmente, retoma a argumentação já refutada relacionada à existência de relatório da Funasa comprovando a execução do plano de trabalho e a aquisição de todos os itens programados, sendo a falta de documentos fiscais incapaz de elidir a pressuposição de que os itens foram adquiridos com os valores auferidos por meio do referido convênio, sem indícios de dano ao patrimônio público.
71. Análise: Conforme já observado tanto na análise de alegações de defesa (peça 77), quanto no voto do relator (peça 83), a situação de potencial vulnerabilidade social dos membros da cooperativa foi considerada na avaliação do caso.
72. Isso se comprova com a proposta de abertura de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito, aplicável quando se considera a boa-fé do devedor.
73. A situação de baixa escolaridade, no entanto, como já observado anteriormente, não pode eximir os responsáveis do dever de prestar contas, imposição básica àqueles que recebem recursos públicos para desenvolver atividades pactuadas em convênio.
74. A obrigatoriedade de apresentar a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos também não necessita ser relembrada a cada termo aditivo ao convênio, que deve tratar, apenas, das alterações no instrumento original, mesmo que os aditivos venham a ser celebrados por agente diverso daquele que assinou o termo original, visto que cabe ao sucessor conhecer suas obrigações como gestor de recursos públicos, independentemente de sua escolaridade.
75. Ressalte-se que, em caso de dificuldades, caberia ao gestor buscar auxílio junto à Funasa ou a assessor particular, a respeito da forma de cumprimento das obrigações relativas à prestação de contas.
76. No presente caso, considerando o relatório de visita técnica (peça 18) que comprovou a existência de todos os itens do plano de trabalho, bastaria a apresentação das respectivas cópias das notas fiscais, obteníveis junto aos fornecedores, e de extrato bancário comprovando as movimentações financeiras, para que o débito fosse afastado, o que ainda pode ser feito na fase recursal, o que implicaria, a critério do relator, no julgamento irregular das contas sem débito, com possibilidade de multa prevista no art. 58, I, da Lei 8443/1992.
77. No entanto, diante da ausência de documentação mínima probatória da boa e regular aplicação dos recursos disponibilizados, cabe a manutenção do débito, não havendo mais o que se falar em abertura de novo e improrrogável prazo, visto sua concessão anterior não ter sido atendida pelos responsáveis.

CONCLUSÃO

78. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que os responsáveis Ticiane Queiroz Negreiros e Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.
79. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.
80. Tendo em vista que já foi anteriormente fixado novo e improrrogável prazo para ressarcimento do débito que não foi atendido, sugere-se que 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.
81. 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 53.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:
- a) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas a e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Ticiane Queiroz Negreiros e Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundação Nacional de Saúde, 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 Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral (CNPJ: 08.528.823/0001-04) em solidariedade com Ticiane Queiroz Negreiros:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
23/5/2012	185.500,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 28/1/2025: R\$ 393.843,16.

Débito relacionado ao responsável Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral (CNPJ: 08.528.823/0001-04):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
23/5/2012	13.500,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 28/1/2025: R\$ 28.662,44.

- b) aplicar individualmente aos responsáveis Ticiane Queiroz Negreiros e Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral, 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, inciso 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;
- c) 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;
- d) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento 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;
- e) esclarecer à responsável Ticiane Queiroz Negreiros que, caso se demonstre, por via recursal, a correta aplicação dos recursos, mas não se justifique a omissão da prestação de contas, o débito poderá ser afastado, mas permanecerá a irregularidade das contas, dando-se ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;
- f) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia, à Funasa e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e
83. informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia 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.

2. O representante do Ministério Público de Contas, divergindo do encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, concluiu pela incidência da prescrição intercorrente e arquivamento da tomada de contas especial, nos termos do parecer transcrito a seguir (peça 112):

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor da Sra. Ticiane Queiroz Negreiros e da Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral, em razão de omissão no dever de prestar contas dos valores repassados por meio do Convênio 0264/2010 (Siafi 750671 - peça 7), firmado entre a Funasa e a cooperativa, e que tinha por objeto a “Aquisição de equipamentos para operacionalização das unidades de triagem e Aquisição de caminhões e outros veículos a serem utilizados nas atividades de coleta e transporte de materiais recicláveis”.

O valor previsto para o ajuste foi de R\$ 200.107,80, sendo R\$ 199.000,00 à conta do concedente e R\$ 1.107,80 referentes à contrapartida do conveniente. A vigência seria de 30/12/2010 a 29/6/2014 e

prazo para apresentação da prestação de contas até 28/8/2014. Os repasses efetivos ficaram em R\$ 199.000,00 (peça 6).

A matriz de responsabilização do instaurador apontou a seguinte irregularidade a ser justificada (peça 42):

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos da União, por meio do convênio 0264/2010, celebrado entre o órgão FUNASA e a Cooperativa dos Catadores e Recicladores de Alagoinhas/BA.

Em sua primeira atuação, a Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) detalhou melhor as irregularidades a serem esclarecidas pelos responsáveis com a matriz de responsabilização contendo o seguinte (peça 53):

Irregularidade 1

Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados à COOPERATIVA DE CATADORES E RECICLADORES DE ALAGOINHAS CORAL, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do convênio descrito como "Aquisição de equipamentos para operacionalização das unidades de triagem e Aquisição de caminhões e outros veículos a serem utilizados nas atividades de coleta e transporte de materiais recicláveis.", no período de 30/12/2010 a 29/6/2014, cujo prazo encerrou-se em 28/8/2014

Irregularidade 2

Não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestação de contas do convênio descrito como "Aquisição de equipamentos para operacionalização das unidades de triagem e Aquisição de caminhões e outros veículos a serem utilizados nas atividades de coleta e transporte de materiais recicláveis.", cujo prazo encerrou-se em 28/8/2014; e não demonstração da impossibilidade de fazê-lo no prazo devido.

A primeira instrução técnica, de 27/6/2022, deixou de analisar a prescrição por ser anterior à Resolução TCU 344/2022, ausência suprida na instrução de peça 77 e mais bem apresentada na derradeira instrução (peça 109), da qual reproduzimos a tabela de eventos interruptivos:

62. 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	28/8/2014	Data prevista para prestação de contas (peça 26)	Art. 4º, I	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	12/12/2014	Relatório de visita técnica (peça 18)	Art. 5º, II	1ª interrupção – marco inicial da prescrição intercorrente
3	31/7/2017	Parecer financeiro (peça 26)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
4	1º/3/2019	Nota técnica (peça 36)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
5	30/6/2021	Relatório de auditoria da CGU (peça 47)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
6	28/6/2022	Deliberação de citação (peça 56)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições
7	27/8/2024	Deliberação do Tribunal (peça 82)	Art. 5º, II	Sobre ambas as prescrições

atem a boa e regular utilização dos recursos. Assim, o encaminhamento foi pela irregularidade das contas com condenação solidária em débito e aplicação de multa individual à Sra. Ticiane Queiroz Negreiros e à Cooperativa de Catadores de Alagoinhas Coral.

Se por um lado o exame do mérito conta com a nossa concordância em face da não comprovação da regular aplicação dos recursos diante da ausência da entrega de documentos essenciais, por outro deixamos de endossar a análise dos marcos interruptivos, porquanto o evento destacado na tabela reproduzida anteriormente não possui característica de ato investigativo a justificar a interrupção

A Nota Técnica de peça 36 tem como único propósito ordenar a inclusão dos extratos bancários, medida meramente saneadora de falha na atuação do processo, visto o documento ser essencial para avaliar as contas. Excluído esse evento do rol de causas interruptivas, o tempo decorrido entre o Parecer Financeiro de peça 26 e o Relatório de Auditoria da CGU (peça 47) é superior a 3 anos, ficando caracterizada a prescrição intercorrente a ser reconhecida no caso concreto.



Nesse contexto, concluímos pelo arquivamento desta TCE em razão da sua paralisação por período superior a 3 anos, o que fez incidir a prescrição intercorrente.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de processo de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde, em desfavor de Ticiane Queiroz Negreiros e da Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral, em face da omissão no dever de prestação de contas referente ao Convênio 0264/2010 (Siafi 750671), tendo por objeto a “aquisição de equipamentos para operacionalização das unidades de triagem e aquisição de caminhões e outros veículos a serem utilizados nas atividades de coleta e transporte de materiais recicláveis”.

2. Conforme anotado no Relatório precedente, os responsáveis não apresentaram justificativas suficientes para elidir as irregularidades, não recolheram o montante devido aos cofres do Fundação Nacional de Saúde e não apresentaram a prestação de contas final.

3. Regularmente citados, os responsáveis acudiram aos autos com documentação de defesa, que foi analisada e rejeitada pela unidade instrutiva, eis que não trouxeram argumentos capazes de afastar a responsabilidade pelo dano ao erário.

4. Ato contínuo, foi fixado novo e improrrogável prazo, por meio do Acórdão 6.148/2024-2ª Câmara, para o recolhimento dos débitos apurados nos autos (R\$ 185.500,00 à data-base de 3/5/2012 e R\$ 13.500,00 à data-base de 23/5/2012).

5. As quantias devidas não foram restituídas e a defesa apresentou nova documentação, recebida como mera petição e aproveitada como elementos complementares.

6. Em sua derradeira intervenção, a AudTCE concluiu pela não ocorrência da pretensão sancionatória e ressarcitória, ademais de ressaltar, após detido exame da documentação jungida aos autos, que os responsáveis não lograram êxito em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados.

7. Assim, a unidade instrutiva endereçou, em síntese, proposta de julgamento pela irregularidade das contas, com condenação em débito e aplicação de multa.

8. Em divergência, o ilustre Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, considerando as peculiaridades do caso concreto, apresentou parecer no sentido do reconhecimento da prescrição intercorrente, tendo em vista o transcurso de mais de três anos entre o Parecer Financeiro da peça 26 e o Relatório de Auditoria da CGU (peça 47), excluindo-se do rol de causas interruptivas a Nota Técnica da peça 36, que “teve como único propósito ordenar a inclusão dos extratos bancários, medida meramente saneadora de falha na autuação do processo” (grifo nosso).

9. Nesse contexto, manifesto-me em concordância com o parecer exarado pelo MPTCU, incorporando-o como minhas próprias razões de decidir.

10. Com efeito, consoante esclarecido pelo membro do *Parquet*, embora os responsáveis não tenham logrado êxito em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais, é forçoso reconhecer a incidência da prescrição intercorrente, por ser matéria de ordem pública e considerando a esmerada análise promovida pelo Ministério Público de Contas relativamente aos marcos interruptivos e ao documento da peça 36, o qual não se constitui, de fato, em providência de apuração de irregularidades, a teor do disposto na Resolução TCU 344/2022.

11. Desse modo, uma vez reconhecida a prescrição intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU, deve ser promovido o consequente arquivamento do processo, nos termos do art. 11 da mencionada norma, sendo desnecessário emitir juízo sobre as demais questões de mérito apresentadas nos autos.



Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

AROLDO CEDRAZ

Relator

ACÓRDÃO Nº 957/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.464/2021-3.
- 1.1. Apenso: TC 006.932/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Ticiane Queiroz Negreiros (036.689.005-07), Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral (08.528.823/0001-04).
4. Interessada: Fundação Nacional de Saúde.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial.
8. Representação legal: Vladimir Ferreira Correia (23.187/OAB-BA), Gabriel Cesar dos Santos (29.034/OAB-BA).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde em face da omissão no dever de prestação de contas referente ao Convênio 0264/2010 (Siafi 750671), firmado com a Cooperativa de Catadores e Recicladores de Alagoinhas Coral, tendo por objeto a execução do projeto “aquisição de equipamentos para operacionalização das unidades de triagem e aquisição de caminhões e outros veículos a serem utilizados nas atividades de coleta e transporte de materiais recicláveis”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992; c/c os arts. 8º e 11, da Resolução TCU 344/2022, em:

9.1. reconhecer a incidência da prescrição intercorrente das pretensões ressarcitória e punitiva do TCU e arquivar o processo;

9.2. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0957-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 017.178/2024-0

Natureza: Agravo (Representação)

Agravante: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (Sebrae/RJ).

Interessados: Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. (05.893.556/0001-78); Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (29.737.103/0001-10).

Representação legal: Felipe Balthazar de Almeida (153556/OAB-RJ), representando Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro; Eduardo André Carvalho Schiefler (54494/OAB-SC) e Gustavo Henrique Carvalho Schiefler (350031/OAB-SP), representando Cálix Comunicação e Publicidade Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA. ANULAÇÃO DO CERTAME APÓS O JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO APRESENTADOS PELA REPRESENTANTE, NA CONDIÇÃO DE LICITANTE CLASSIFICADA EM PRIMEIRO LUGAR NO QUESITO TÉCNICO. ACOLHIMENTO. ADMISSÃO COMO PARTE INTERESSADA. INSUBISTÊNCIA DO ACÓRDÃO QUE NÃO CONHECEU DOS EMBARGOS ANTERIORES. AGRAVO CONTRA DECISÃO QUE ADMITIU A REPRESENTANTE COMO PARTE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de agravo (peça 91) apresentado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (Sebrae/RJ) em face do Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário, que admitiu a empresa Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. como parte interessada no feito.

2. O processo trata de representação acerca da anulação de licitação promovida pelo Sebrae/RJ para a contratação de serviços de publicidade e propaganda. O Acórdão 2.166/2024-TCU-Plenário considerou parcialmente procedente a representação, dando ciência à entidade sobre as falhas identificadas.

3. Nesta ocasião, a agravante insurge-se contra o fato de a empresa, “mera participante de um certame público”, ter sido considerada parte interessada pelo acórdão recorrido, nos seguintes termos:



“Nesse particular, insta salientar que a fundamentação principal para o pedido de habilitação no feito, como interessado, se dá exclusivamente pela falaciosa alegação de uma iminente contratação, uma vez que, conforme aduz a agravada, caso houvesse a manutenção e sequência do certame, ocorreria a adjudicação e posterior assinatura do contrato.

Contudo, é importante destacar que, na instrução juntada na peça 63, fls. 9/10, restou claro ter sido tudo devidamente fundamentado, quanto a ausência de legitimidade para a agravada ingressar no feito. (...)

Destaca-se, por oportuno, que após tal manifestação, não houve interposição de qualquer recurso para discutir tal indeferimento, sendo apenas realizado por parte da agravada o pedido de sustentação oral (peça 65), o que foi devidamente negada pelo despacho de peças 66 e 67, uma vez que foi indeferido o pedido para ingressar no feito.

De todo modo, para surpresa do agravante, no dia 04/12, o segundo embargos de declaração foi julgado, sendo exarado pelo plenário da referida Corte o acórdão 2599/2024 - Plenário, no qual conheceu-se do Embargos de Declaração, conferindo-lhes efeitos infringentes para: (i) tornar insubsistente o acórdão 2166/2024 – Plenário; (ii) admitir a empresa Cálix Comunicações LTDA como parte interessada nos autos; (iii) conhecer dos primeiros Embargos de Declaração opostos contra o acórdão 1624/2024 – Plenário; (iv) determinar à AudContratações que promova a instrução de mérito dos primeiros Embargos de Declaração.

De toda sorte, conforme será mais bem exposto, o acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário deve ser reformado, uma vez que padece de inúmeros vícios, tais como a flagrante ausência do respeito aos preceitos constitucionais da Ampla Defesa e do Contraditório, além da flagrante ausência de interesse por parte da representante, no feito agravada.”

4. Em adição, são apresentadas as seguintes alegações:

a) o Sebrae/RJ não teria sido comunicado sobre a oposição dos embargos de declaração e não teria tido oportunidade de apresentar contrarrazões, violando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;

b) a empresa Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. não teria interposto o recurso adequado no momento oportuno para discutir sua inadmissão como parte interessada, resultando em preclusão desse direito;

c) a empresa Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. seria apenas uma participante do processo licitatório, sem direito subjetivo a ser defendido perante o TCU, e a mera participação na licitação não geraria legitimidade para figurar como parte interessada;

d) a empresa Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. teria apresentado argumentações contraditórias em diferentes instâncias, o que reforça a ausência de legitimidade.

5. Ao final, o Sebrae/RJ requer que o agravo seja recebido e provido, tornando insubsistente o Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário e denegando o pedido de ingresso da empresa Cálix como parte interessada no processo.

É o relatório.

VOTO

Em exame agravo interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (Sebrae/RJ) em face do Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário, que admitiu a empresa Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. como parte interessada no feito.

2. O presente agravo tem por objeto decisão proferida no Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário, a qual acolheu embargos de declaração opostos contra o Acórdão 2.166/2024-TCU-Plenário,

que, por sua vez, não conheceu de embargos) interpostos contra o Acórdão 1.624/2024-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal conheceu e considerou procedente representação, dando ciência à entidade acerca das falhas identificadas.

3. Conforme historiado no relatório precedente, a questão essencial em debate diz respeito ao interesse e à legitimidade da empresa licitante para ser considerada como parte interessada no processo, bem como à eventual nulidade do acórdão recorrido por ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa.

II

4. O agravo interposto deve ser conhecido, porquanto preenchidos seus pressupostos regimentais de admissibilidade previstos no art. 289 do RI/TCU.

5. O Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, foi proferido nos seguintes termos:

“9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração (peça 85) e acolhê-los com efeitos infringentes, de modo a:

9.1.1. tornar insubsistente o Acórdão 2166/2024-Plenário;

9.1.2. admitir a empresa Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. como parte interessada no processo;

9.1.3. conhecer dos primeiros embargos de declaração (peça 77) opostos pela empresa ao Acórdão 1624/2024-Plenário;

9.1.4. determinar à AudContratações que promova a instrução de mérito dos primeiros embargos;”

6. Basicamente, questiona-se a admissão da empresa Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. como parte interessada no feito.

7. Em linhas gerais, a agravante alega que a mera participação no certame não implica ter reconhecida a qualidade de parte interessada nos processos no TCU; que, no âmbito do Poder Judiciário, a empresa teria apresentado argumentação contraditória, caracterizando a ausência de legitimidade e interesse em recorrer; que os embargos de declaração não seriam instrumento hábil a viabilizar a decisão proferida; e que a decisão seria nula por não ter sido propiciado ao Sebrae/RJ a oportunidade de oferecer contrarrazões, em prejuízo ao exercício do contraditório.

8. De início, considero pertinente transcrever as razões que fundamentaram a referida decisão do Plenário:

“2. Como participante do Processo Licitatório 01/2024, promovido pelo Sebrae/RJ para a contratação de serviços de publicidade e propaganda, **a ora embargante ficou em primeiro lugar** no julgamento das propostas técnicas, conforme documentação juntada (peça 6).

3. Ocorre que uma das licitantes entregou sua proposta com encadernação fora do padrão exigido pelo edital, o que permitiria sua identificação pelos avaliadores. Além do mais, o representante da referida concorrente se identificou perante a comissão de licitação, levando à sua desclassificação.

4. No entendimento de que o representante da licitante desclassificada foi induzido a erro pela comissão, **o Sebrae/RJ resolveu anular a concorrência**.

5. Segundo a embargante, aquela empresa seria desclassificada de qualquer forma, visto que sua proposta foi apresentada sem atendimento do padrão definido no edital. Por isso, questiona a legitimidade da anulação do certame.

6. No momento, **importa verificar se a embargante, que teve a iniciativa deste processo de representação, pode ostentar o status de interessada no processo, dado que, em regra, representantes não são admitidos pelo Tribunal como parte**.



7. De fato, a situação é peculiar, pois **a representante sagrou-se vencedora do quesito técnico, o que lhe dava boa probabilidade de arrematar a licitação como um todo**. Observo que se trata de uma concorrência do tipo técnica e preço, onde a técnica responde por até 60 pontos, contra 40 pontos do preço (peça 4).
8. Desse modo, reconheço a representante como parte interessada no processo, acolhendo os seus embargos com efeitos infringentes, a fim de tornar insubsistente o Acórdão 2166/2024-Plenário e conhecer dos primeiros embargos de declaração, para que sejam analisados pela unidade técnica.” (voto condutor do Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário, destaques acrescidos)
9. De fato, este Tribunal entende que a mera participação em licitação não gera, por si só, direito subjetivo que possa ser lesado por eventual deliberação do TCU, uma vez que o reconhecimento da qualidade de parte interessada nos autos somente deve ocorrer quando comprovada razão legítima para intervir no processo (Acórdão 1.769/2022-TCU-Plenário).
10. Estou de acordo com essa jurisprudência, a qual acompanho em vários julgados.
11. No Acórdão ora agravado, entretanto, esse entendimento não foi desconsiderado, uma vez que o voto condutor, de lavra do ilustre Ministro Vital do Rêgo, reconheceu expressamente que **“em regra, representantes não são admitidos pelo Tribunal como parte”**.
12. Ao apreciar os fatos, o Relator compreendeu que a representante teria razão legítima para intervir no processo, não por ser “mera licitante”, como deduz o agravante, mas porque “sagrou-se vencedora do quesito técnico, o que lhe dava boa probabilidade de arrematar a licitação como um todo”.
13. O fato de a empresa ter apresentado, no âmbito do Poder Judiciário, argumentação distinta ou em outro sentido em nada altera a compreensão do Tribunal sobre a matéria.
14. Também não é passível de acolhimento o argumento de que a decisão deveria ser anulada por ter sido provocada por meio de embargos declaratórios. A decisão agravada acolheu alegação de omissão apresentada na peça recursal (peça 85). Ainda que não fosse, a fungibilidade recursal e a instrumentalidade das formas permitiriam que o assunto fosse, excepcionalmente, revisitado.
15. O TCU, de fato, apreciou a questão e formulou juízo sobre a questão. O recorrente intenta, na verdade, revisitar a matéria e obter nova decisão. Todavia, considerando que se trata do mesmo colegiado, tendo por base a mesma questão de fundo, sem qualquer erro de fato ou de direito, não vislumbro fundamento ou razão jurídica que justifique a modificação do julgado.
16. Quanto ao fato de o Sebrae/RJ não ter sido chamado aos autos para apresentar contrarrazões, ajuízo que a decisão de mera admissão da representante como parte interessada não atinge, por si só, a esfera jurídica da entidade, não ensejando, portanto, o exercício de novo contraditório. De qualquer forma, considero pertinente a apresentação de contrarrazões na análise dos embargos de declaração determinada pelo item 9.1.4 do Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário, em conformidade com o art. 284 do Regimento Interno do TCU.
17. Diante de todo o exposto, deve-se negar provimento ao agravo, permitindo que o processo retome sua continuidade regular, razão pela qual Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



ACÓRDÃO Nº 958/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.178/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo (Representação)
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Cálix Comunicação e Publicidade Ltda. (05.893.556/0001-78); Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (29.737.103/0001-10).
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Felipe Balthazar de Almeida (153556/OAB-RJ), representando Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro; Eduardo André Carvalho Schiefler (54494/OAB-SC) e Gustavo Henrique Carvalho Schiefler (350031/OAB-SP), representando Cálix Comunicação e Publicidade Ltda.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este agravo interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (Sebrae/RJ) em face do Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 289 do Regimento Interno do TCU, em:

- 9.1. conhecer do agravo e, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. restituir os autos à AudContratações para cumprimento do item 9.1.4 do Acórdão 2.599/2024-TCU-Plenário, devendo observar o art. 284 do Regimento Interno do TCU, nos termos do voto condutor;
- 9.3. dar ciência da decisão à agravante.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0958-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

- 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
- 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
- 13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário



TC 023.115/2024-6.

Natureza: Desestatização

Unidade Jurisdicionada: Ministério de Portos e Aeroportos

Representação legal: não há

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ARRENDAMENTO PORTUÁRIO RDJ10. PORTO ORGANIZADO DO RIO DE JANEIRO/RJ. CIÊNCIA DAS CONSTATAÇÕES. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

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 de Auditoria responsável pela análise da demanda (peça 70), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 71):

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de análise sobre a desestatização, por meio de arrendamento portuário na modalidade simplificada, do terminal RDJ10, com área de 15.873 m², localizado na poligonal no Porto Organizado do Rio de Janeiro/RJ, administrado pela PortosRio (antiga CDRJ, Companhia Docas do Rio de Janeiro). O terminal é destinado à movimentação e armazenagem de carga geral não containerizada e à movimentação de granel sólido, tendo como principais atividades a recepção rodoviária e ferroviária, a armazenagem em pátio, e expedição aquaviária.

HISTÓRICO

2. Atualmente, a área do terminal RDJ10 é composta pelos berços em frente aos armazéns 13 e 14, em boas condições de conservação, e estruturas em terra, que devem ser realocadas fora da área de arrendamento e demolidas para permitir a construção de um pátio de armazenagem e edificações de apoio. A área é classificada como *brownfield*, uma vez que possui estruturas de operação, porém, só serão aproveitadas as estruturas e equipamentos de cais.

3. Os armazéns da área RDJ10 encontram-se em más condições de conservação, estando previsto no estudo a completa demolição de suas estruturas. Já o berço incluído no terminal encontra-se operacional, sob regime de uso público, sendo necessário apenas a sua manutenção durante a vigência contratual. No entanto, o estudo destaca que, apesar de os berços estarem operacionais, há necessidade de aumento do calado máximo operacional de até 3 metros.

4. Os quadros a seguir sintetizam as premissas básicas e os resultados-chave do projeto:

Tabela 1 - Premissas básicas do projeto RDJ10

PREMISSAS	DESCRIÇÃO
Variável de seleção do Leilão	Maior Valor de Outorga, definida por meio de diretriz do Poder Concedente.
Prazo contratual	10 anos
Prazo para realização de obras	1 ano
Início da operação	Segundo ano contratual
Receita média por unidade por tipo de produto movimentado	R\$ 124,08 por tonelada Consultar detalhes no item 2 da Seção D - Financeiro.
Valor do m ² para o arrendamento	R\$ 34,68 por m ²
Capex	Custos de Capital elaborados como parte da análise de engenharia. Consultar Seção C - Investimentos.
Despesas com Estudo/Leilão	Estudo: R\$ 0,00, realizado pela SNP, Leilão: R\$ 65.000,00 realizado

	pela B3.
Data base	06/2024

Fonte: Adaptado de Seção D - Financeiro, peça 19, p. 5.

Tabela 2 - Principais resultados do projeto RDJ10

RESULTADO	VALOR
Receita bruta global máxima	R\$ 293.474.016,00
Investimento total	R\$ 32.576.138,10
Movimentação global máxima	2.365.200 t
Valor do arrendamento mensal fixo	R\$ 550.475,64
Capacidade estática	14.600 t
Giro	18
Capacidade dinâmica (2º ano)	262.800 t/ano

Fonte: Seção D - Financeiro, peça 19, p. 6.

5. A maior parte da documentação sobre a referida concessão foi enviada ao TCU na data de 24/9/2024, por meio do Ofício 366/2024/CHGAB-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 2) e documentos complementares enviados via e-mail. Contudo, a manifestação da Antaq aprovando os estudos e as versões finais das minutas jurídicas, não constava na relação inicial dos documentos recebidos por esta Corte, tendo sido encaminhada em e-mail datado de 23/12/2024 (peça 28). Desse modo, considera-se essa data como a de recebimento integral das informações e documentos, nos termos dos artigos 3º, 8º e 9º da IN TCU 81/2018.

6. Com base nas informações fornecidas pelo EVTEA (peças 16 a 20) e nas manifestações do Ministério de Portos e Aeroportos e da Antaq (peças 7 e 30), em instrução à peça 37, foram elaboradas propostas de encaminhamento para delimitação do escopo da presente fiscalização, bem como de dispensa de análise do arrendamento do RDJ11.

7. As propostas apresentadas na instrução foram aprovadas pelo Plenário deste Tribunal por meio do Acórdão 105/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

8. Nesse sentido, nos termos do Art. 9º, § 6º, da IN-TCU 81/2018 c/c Art. 3º da Portaria-Segecex 17/2020, o escopo para análise do mérito da desestatização da área do RDJ10, abarcou os seguintes tópicos:

- a) pertinência de dispensa da audiência pública considerando o risco e relevância do projeto do terminal;
- b) razoabilidade dos parâmetros e premissas adotados no estudo de engenharia, como o fator de utilização, fator de ocupação, taxa de empilhamento;
- c) atendimento da solicitação do município de deslocamento das atividades desenvolvidas no trecho entre os armazéns 7 e 9 para a área do RDJ10 e suas consequências para o terminal; e
- d) desconsideração das receitas provenientes do granel sólido na modelagem econômico-financeira, não obstante a previsão de movimentação desse tipo de carga.

9. Como resultado da análise do escopo da auditoria, foram emitidas propostas de determinação para solucionar as inconsistências identificadas, contidas em relatório preliminar acostado à peça 51.

10. Destaca-se que, à luz da Resolução-TCU 315/2020 e da IN-TCU 81/2018, a versão preliminar do relatório foi encaminhada para comentários dos gestores, cujas respostas foram apresentadas pelo Ministério de Portos e Aeroportos e pela Agência de Transportes Aquaviários, por meio dos Ofícios 153/2025/SNP-MPOR (peça 64) e 148/2025/DG-ANTAQ (peça 62), respectivamente.

11. Diante do exposto, passar-se-á, na presente instrução, à análise dos comentários dos gestores e

sua eficácia em solucionar as irregularidades previamente identificadas.

EXAME TÉCNICO

I. Razoabilidade dos parâmetros e premissas adotados no estudo de engenharia

12. No EVTEA apresentado para o terminal RDJ10, foi estimado na Seção B - Engenharia (peça 17) que da área total de 15.873 m², 4.000 m² seriam destinados a área operacional de cais, restando 11.873 m² de área para desenvolvimento do terminal. Estimou-se então um fator de utilização de 60% (7.300 m²), e ocupação nominal média de *ground slot* (armazenagem de carga sem empilhamento) equivalente a aproximadamente 0,42 t/m².

13. Ademais, o estudo considerou um empilhamento admissível de 4 alturas para o *master bundle* (cerca de 60% das exportações), e 10 alturas para os demais produtos (*small bundle*, cargas soltas etc.), associado a um fator de utilização médio de 75%, o que resultou em um empilhamento médio admissível de 4,8 alturas. Dessa forma, estimou-se uma ocupação efetiva de área correspondente a 2,0 t/m², resultando nas capacidades estática e dinâmica de 14.600 t e 262.800 t/ano, respectivamente.

14. Na Seção D- Financeiro (peça 19), a partir do preço de referência de cinco terminais portuários vocacionados para carga geral, chegou-se a um preço médio de R\$ 143,18 por tonelada, e, ao aplicar um desconto de 20% para os preços efetivos, resultou no preço de R\$ 114,54 por tonelada. Atualizando-se pelo IPCA para a data-base do estudo, de junho de 2024, estimou-se para fins da modelagem o preço médio com desconto de R\$ 124,08 por tonelada.

15. Diante do exposto, considerando a capacidade dinâmica para o terminal (262.800 t/ano) e o preço previsto dos serviços (R\$ 124,08/tonelada), chegou-se a uma receita máxima estimada para o terminal de R\$ 32.608.224,00 por ano. Visto que o prazo contratual será de 10 anos, e que o início da operação se dá no segundo ano contratual, estimou-se o valor total máximo para o contrato de arrendamento em R\$ 293.474.016,00.

16. À luz do que foi exposto, é importante evidenciar a fragilidade do modelo financeiro, o qual teve como resultado uma receita bruta global máxima próxima ao limite de R\$ 330 milhões que permite a dispensa da audiência pública.

17. Além disso, cabe destacar que o estudo do terminal foi doado por empresa interessada em operar na área pleiteada e que foram utilizados parâmetros sem apresentação da devida fundamentação técnica e memória de cálculo. Nesse sentido, constata-se que pequenas variações nas premissas arbitradas podem implicar uma receita brutal global superior ao limite de dispensa do escrutínio público.

18. Para evidenciar essa fragilidade, foram realizadas diferentes simulações com os dados adotados no estudo, resultando em valores de receita bruta global máxima que ultrapassam o limite estabelecido no Decreto 10.672/2021.

Cenário 1 - fator de utilização da área do terminal

19. Neste primeiro cenário, simulou-se o aumento da premissa de fator de utilização da área do terminal, que era de 60% no estudo original, para 70%. Vale evidenciar que, no EVTEA do Terminal RDJ11, o percentual considerado para o fator de utilização da área é de 70%.

20. Essa diferença do fator de utilização entre os terminais foi questionada ao Ministério de Portos e Aeroportos. Em resposta, conforme indicado na peça 48 p.3, o Ministério se manifestou no sentido de que há uma previsão para a instalação de uma linha ferroviária interna ao terminal RDJ10, o que não ocorre no RDJ11:

Observa-se que o RDJ10 possui uma área de 4.000 m² referente à zona de cais, onde devem ser posicionados os equipamentos de movimentação aquaviária, não sendo possível utilizá-lo para armazenagem de carga. Saindo-se da zona de cais para o pátio de armazenagem, é necessário prever vias de acesso aos caminhões que recebem/enviam a carga dos navios, e também aos equipamentos de posicionamento das cargas no pátio. Tais acessos reduzem a área útil de

armazenagem, como percebe-se no layout abaixo:

(...)

Além disso, existe a previsão de instalação de uma linha ferroviária interna ao terminal RDJ10, o que não ocorre no RDJ11, reduzindo também a área útil de armazenagem. No RDJ11, visto que a entrada do terminal é por meio de uma única portaria, não há acesso direto a berço, e a linha ferroviária irá tangenciar o terminal, sem passar por dentro da área, foi definido um fator de utilização da área para armazenagem superior ao RDJ10.

21. Contudo, tendo em vista que o percentual foi adotado de forma arbitrária, sem apresentação de argumentos técnicos, pode-se inferir que um fator de utilização de 70% poderia ser considerado razoável na prática.

22. Com o aumento do fator de utilização, a área útil para armazenamento do terminal passa a ser de 8.311 m², frente a 7.300 m² do estudo original. Ao multiplicar a área útil pela ocupação efetiva de área considerada no EVTEA, de 2,0 t/m², resulta em uma capacidade estática de armazenagem de 16.622 t. Considerando o giro anual de 18, tem-se uma capacidade dinâmica de 299.200 t/ano para o subsistema de armazenagem.

23. A capacidade dinâmica calculada anteriormente, ao ser multiplicada pelo preço previsto dos serviços de R\$ 124,08 por tonelada, resulta em uma receita anual para o contrato de arrendamento de R\$ 37.124.686,37. Com isso, considerando o início da operação no segundo ano contratual, a receita bruta global máxima do contrato de arrendamento seria estimada em **R\$ 334.122.177,31**.

24. Diante do exposto, pode-se concluir que um aumento no fator de utilização da área do terminal, de 60% para 70%, já seria suficiente para que a receita global máxima ultrapassasse o limite estabelecido para a dispensa da realização de audiência pública.

Cenário 2 - fator de utilização para empilhamento das cargas

25. No segundo cenário de simulação, aumentou-se o fator de utilização médio para empilhamento das cargas, que era de 75% no estudo original, para 85%. Para aplicação do novo fator foram realizados testes de sensibilidade com o objetivo de identificar o valor limite a partir do qual o montante da receita bruta global ultrapassaria o limite de dispensa da audiência pública.

26. Tendo em vista que esse percentual também foi apresentado sem demonstração de embasamentos técnicos e memória de cálculo, não há elementos que indiquem que esse fator seria inferior a 85% na prática.

27. O questionamento a respeito da aplicação do fator foi encaminhado ao MPOR, que justificou apenas pela consideração do valor considerado pela empresa que cedeu o estudo (peça 48 p. 4):

O fator de 75% não foi utilizado para calcular a taxa de utilização de área, e sim apenas para estimar o empilhamento médio das cargas.

Para as cargas de grande porte (*master bundle*), considera-se um empilhamento admissível de 4 alturas, e para as cargas de pequeno porte (*small bundle*), considera-se um empilhamento admissível de 10 alturas.

Considerando que no terminal não haverá a utilização da altura máxima de empilhamento em 100% do tempo, utilizou-se o fator de 75% para calcular o empilhamento médio para o terminal.

28. A alteração proposta no fator de utilização para empilhamento das cargas resulta em uma ocupação efetiva da área de aproximadamente 2,28 t/m², frente ao valor de 2,0 t/m² apresentado no estudo original. Mantendo-se os demais dados conforme apresentados no ETVEA, obtêm-se os valores de capacidade estática e capacidade dinâmica de armazenagem, de 16.679 t e 300.223 t/ano, respectivamente.

29. Com a capacidade dinâmica resultante, multiplicando-a pelo preço previsto dos serviços de R\$ 124,08 por tonelada, obtêm-se uma receita anual para o contrato de arrendamento de R\$ 37.251.635,10. Assim sendo, com o início da operação no segundo ano contratual, a receita

bruta global máxima do contrato de arrendamento seria estimada em **R\$ 335.264.715,88**.

30. Destarte, pode-se concluir que um aumento no fator de utilização médio para empilhamento das cargas, de 75% para 85%, já seria suficiente para que a receita global máxima ultrapassasse o limite estabelecido para a dispensa da realização de audiência pública.

31. Conforme demonstrado nos dois cenários de simulação apresentados, pequenas variações nas premissas adotadas podem implicar em receita bruta global superior ao limite de dispensa da audiência pública definido pelo Decreto 10.672/2021.

32. A questão ganha maior relevância ao se considerar o entendimento do Ministério de Portos e Aeroportos para os casos em que o valor global do arrendamento portuário excede o limite estabelecido para dispensa da audiência. De acordo com o MPOR, valores contratuais acima de R\$ 330 milhões indicam a alta relevância econômica do terminal, o que por si só justifica a realização do estudo de arrendamento na modalidade ordinária, e não simplificada como foi feito no caso em questão (peça 48 p. 1 e 2):

Na hipótese de que durante os estudos perceba-se que o valor contratual ultrapasse R\$ 330 milhões, isso demonstra que o terminal possui um nível de relevância econômica que justifica a implementação do estudo na modalidade ordinária.

Nesse sentido, tem-se optado por realizar os estudos em modalidade simplificada apenas para as áreas com estimativa de valor contratual inferior a R\$ 330 milhões.

33. Com isso, torna-se ainda mais essencial a validação e fundamentação técnica dos parâmetros apresentados pela empresa interessada em operar na área do terminal RDJ10.

34. Nesse sentido, no relatório preliminar (peça 51), foi elaborada proposta de determinação para que o Ministério de Portos e Aeroportos promovesse a análise da razoabilidade das premissas e parâmetros utilizados no estudo, bem como apresentasse embasamento técnico para sua utilização, de forma a respeitar o previsto no art. 6º do Decreto 8.033/2013.

35. Como resposta, por meio dos comentários dos gestores (peça 65), o Ministério entendeu ser ‘necessário realizar novo estudo no modelo ordinário’, o que permitirá uma análise mais aprofundada das premissas e parâmetros adotados no estudo.

36. No entanto, se faz necessário dar ciência ao Ministério a respeito da irregularidade identificada no estudo simplificado apresentado para o terminal RDJ10, com o objetivo de prevenir a recorrência em situações futuras.

37. Assim sendo, **propõe-se dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, que a elaboração do EVTEA relativo ao arrendamento do terminal RDJ10 com premissas e parâmetros sem o devido embasamento técnico infringiu o art. 6º do Decreto 8.033/2013.**

II. Desconsideração das receitas provenientes do granel sólido

38. Conforme demonstrado pelo estudo, malgrado não haja previsão de armazenagem de granel sólido, há delimitação para movimentação de embarque/desembarque desse tipo de carga. Contudo, a receita proveniente dessa atividade não foi considerada no EVTEA, sem que fossem fornecidas justificativas para tal exclusão.

39. Foi questionado ao MPOR sobre a inexistência de previsão de armazenagem de granel sólido no *valuation* do terminal. A resposta obtida (peça 48 p.2) foi no sentido de priorizar a necessidade de acréscimo de capacidade no Porto do Rio de Janeiro para carga geral:

A modelagem do terminal RDJ10 prevê a implantação de um pátio aberto de armazenagem. Para que seja possível armazenar granel sólido, o projeto conceitual do terminal teria que ser diferente, incluindo a instalação de um armazém coberto.

Tendo em vista que há uma indicação de necessidade de acréscimo de capacidade estática no Porto do Rio de Janeiro para carga geral, notadamente produtos siderúrgicos, optou-se por prever a

implantação apenas de um pátio de armazenagem, sem possibilidade de armazenamento de granel sólido, como forma de proteção para o atendimento deste tipo de carga.

Caso contrário, um player do setor de granéis sólidos poderia vencer o certame, e não utilizar a área para a movimentação e armazenagem de produtos siderúrgicos.

Ademais, optou-se por incluir a possibilidade de movimentação de granel sólido no RDJ10 para que a inclusão dos berços na área do terminal não seja prejudicial ao porto. Desse modo, é possível que outras arrendatárias utilizem tais berços para movimentar o granel sólido, mediante acordo comercial, a exemplo do zinco e malte, identificados durante a modelagem com potencial de serem movimentados no RDJ10.

É o caso do RDJ11, o qual existe a possibilidade de destiná-lo à armazenagem de granéis sólidos, com possibilidade de movimentação aquaviária via berços do RDJ10. E do malte, que atualmente é movimentado no Porto apenas por meio de descarga direta.

(destaques inseridos)

40. No entanto, conforme trazido pelo próprio estudo na Seção D- Financeiro (peça 19, p. 3), é possível diferenciar os preços de referência dos operadores de carga geral entre movimentação e armazenagem. Ao examinar a tabela de preços, nota-se que a rubrica referente à movimentação possui grande relevância sobre o total, representando aproximadamente 40% do preço médio dos operadores considerados.

41. Sendo assim, pode-se inferir que seria viável aplicar o mesmo método de cálculo para os operadores de granel sólido, o que permitiria determinar um preço de referência específico para a movimentação desse tipo de carga.

42. Entretanto, mediante pesquisas em sítios da internet, não foi possível identificar preços de referência para granel sólido para o Porto Organizado do Rio de Janeiro. Deste modo, para fins de simulação da possível receita adicional proveniente dessa carga, foi utilizado o preço médio da movimentação dos operadores de carga geral trazido pelo estudo.

43. De acordo com a tabela de preços inserida na Seção D - Financeiro, o preço médio para a movimentação de carga geral é de R\$ 57,94/t. Tendo em vista que os valores da tabela estão na data-base de 2022, é necessário ajustar pela inflação até a data-base do estudo, junho de 2024, resultando em um preço final de R\$ 62,77/t.

44. Para cálculo da capacidade disponível no terminal para atendimento da demanda de granel sólido, foi considerada a diferença entre a capacidade anual de embarque e a capacidade dinâmica de armazenagem, trazidas na modelagem.

45. Essa capacidade ociosa do sistema de embarque poderia ser destinada à movimentação de malte e zinco, conforme evidenciado pelo MPOR na resposta aos questionamentos enviados (peça 48 p. 1):

Segundo análise realizada em conjunto com a PortosRio, para as cargas de granel sólido existe uma demanda por movimentação direta para malte, e de movimentação e armazenagem de zinco.

46. Mediante análise ao Plano Mestre do Complexo Portuário do Rio de Janeiro e Niterói, pode-se observar que existe uma projeção de crescimento expressivo para o concentrado de zinco, atingindo o patamar de 470 mil toneladas no ano de 2060:

A demanda estimada de concentrado de zinco no Complexo do Rio de Janeiro e Niterói ao final do período projetado é de 470 mil toneladas, com uma taxa média de crescimento de 2,4% ao ano. Nos cenários otimista e pessimista as taxas anuais médias de crescimento estimadas são de 2,6% e 2,3%, respectivamente.

47. Em relação a movimentação de malte, é importante destacar que o Plano Mestre, publicado em 2019, não incluía previsões de demanda para esse tipo de carga, uma vez que essa necessidade só surgiu nos anos subsequentes. Mesmo assim, considerando o aumento previsto para a demanda de zinco, é possível inferir que a capacidade ociosa do terminal RDJ10 tem potencial para ser

preenchida com a movimentação das cargas supracitadas.

48. Na Seção B - Engenharia do EVTEA (peça 17) é apresentada a memória de cálculo para sistema de expedição aquaviária, que tem como resultado uma capacidade dinâmica de 365.040 t/ano, considerando os dois berços inseridos no arrendamento. Já para a capacidade dinâmica do subsistema de armazenagem, o resultado trazido pelo estudo é de 262.800 t/ano.

49. Portanto, para calcular uma possível capacidade ociosa, pode-se assumir que a diferença entre as capacidades dos sistemas de expedição aquaviária e de armazenamento, de 102.240 t/ano, poderia ser destinada à movimentação de granel sólido.

50. Em consequência, a multiplicação da capacidade de expedição aquaviária ociosa (102.240 t/ano), pelo preço médio obtido para a movimentação de carga geral (R\$ 62,77/t), tem como resultado uma receita bruta anual de R\$ 6.417.175,81. Considerando a operação contratual iniciando no segundo ano de contrato, a receita bruta máxima resultante da operação com granel sólido poderia atingir R\$ 57.754.582,29. O acréscimo dessa receita adicional à já existente da operação com carga geral resulta numa receita bruta global máxima de R\$ **351.228.598,29**.

51. Sendo assim, pode-se concluir que a consideração da receita adicional oriunda da movimentação de granel sólido na modelagem do terminal poderia resultar em receita global máxima que ultrapassasse o limite estabelecido para a dispensa da realização de audiência pública.

52. Dessa forma, no relatório preliminar (peça 51), foi elaborada proposta de determinação para que o Ministério de Portos e Aeroportos considerasse a receita adicional oriunda da movimentação de granel sólido no EVTEA do terminal, de forma a respeitar o previsto no art. 6º do Decreto 8.033/2013.

53. Em resposta enviada, por meio dos comentários dos gestores (peça 65), o Ministério ressaltou ser 'necessário realizar novo estudo no modelo ordinário, com a inclusão de estudo de demanda', conforme será detalhado na seção específica sobre o tema.

54. Todavia, se faz necessário dar ciência ao Ministério a respeito da irregularidade identificada no caso em análise, com o objetivo de prevenir a recorrência em situações futuras.

55. Dessa forma, **propõe-se dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos, a fim de evitar a recorrência, em situações futuras análogas, que a elaboração do EVTEA relativo ao arrendamento do terminal RDJ10 sem considerar todas as potenciais receitas de cargas movimentadas pelo terminal infringiu o § 5º do art. 6º do Decreto 8.033/2013.**

III. Solicitação do município de deslocamento de atividades para o RDJ10

56. Em razão da consulta prevista no art. 14, inciso II, da Lei 12.815/2013, o MPOR recebeu a manifestação do Poder Público Municipal, que solicitou a transferência de atividades para o RDJ10 (peça 30, p. 5):

5.11. No que diz respeito à manifestação recebida do Poder Público Municipal, nos termos do OFÍCIO Nº SMG-OFI-2024/00231 (SEI 2387168), cabe destacar os trechos abaixo constantes da referida correspondência:

(...)

4. Como é do conhecimento dessa ANTAC, estão em andamento tratativas entre o Ministério dos Portos e Portos Rio, com anuência da Presidência da República, para ampliação do Terminal Marítimo de Passageiros e implantação do Projeto Parque do Porto. Como é sabido, estas iniciativas envolvem a utilização dos armazéns, em especial o 7 e o 8, para o desenvolvimento urbano-ambiental e socioeconômico da cidade.

Nesse sentido, o MRJ solicita que seja levado em conta o deslocamento das atividades que atualmente se desenvolvem no trecho entre os armazéns 7 a 9 para a área do RDJ10. Tal deslocamento seria extremamente oportuno para viabilizar ambas as iniciativas, o que se mostra de grande relevância tanto para o Porto do Rio quanto para a cidade.

57. Nesse contexto, não foram identificadas apreciações nem fundamentações sobre se tal deslocamento será efetuado e como poderia afetar as operações do RDJ10.

58. Sendo assim, encaminhou-se um questionamento ao Ministério de Portos e Aeroportos referente à solicitação feita pelo município. Em resposta, o MPOR alegou que a solicitação do município não foi considerada no EVTEA pois a decisão acerca do uso e destinação do terminal cabe exclusivamente ao Poder Público Federal (peça 49 p.1):

Em relação ao questionamento, esclareço que, durante a elaboração do EVTEA referente à área RDJ10, esta área técnica, assim como a PortosRio, já tinha conhecimento do pleito apresentado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, mencionado no Ofício em questão. Contudo, cabe destacar que as áreas portuárias do Porto do Rio de Janeiro são de propriedade da União, sendo a decisão acerca do uso e destinação dessas áreas prerrogativa exclusiva do Poder Público Federal.

Adicionalmente, durante as discussões realizadas entre a Secretaria Nacional de Portos (SNP) e a PortosRio, foi avaliado o contexto do Porto do Rio de Janeiro, que atualmente possui disponibilidade limitada de áreas para novos arrendamentos. Observou-se que a área RDJ10 apresenta características estratégicas, como acesso a dois berços operacionais, e que há uma demanda concreta que poderá ser atendida por meio do novo terminal.

Dessa forma, considerando os critérios técnicos, operacionais e estratégicos analisados no processo, entendeu-se que a destinação da área RDJ10 para atender à referida demanda é a melhor alternativa para o aproveitamento eficiente e sustentável da infraestrutura portuária. Por esse motivo, decidiu-se não contemplar no EVTEA o pleito da Prefeitura do Rio de Janeiro de transferência das atividades do trecho entre os armazéns 7 e 9 para a área RDJ10.

59. Ora, apesar de a decisão sobre o uso do ativo ser do Poder Público Federal, sua destinação deve atender ao interesse público. Isso significa que a utilização do bem deve trazer benefícios à sociedade, prestando serviços que atendam às necessidades da população.

60. Ademais, a consulta ao poder público municipal, previsto no art. 14 da Lei 12.815/2013, não deve ser apenas uma formalidade. Com efeito, tais manifestações devem ser devidamente justificadas quando não acompanhadas pelo poder concedente.

61. De fato, à luz da art. 50 da Lei 9.784/1999, os atos administrativos devem ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses.

62. Além do mais, a melhor forma de levantar tais necessidades e avaliar sobre o atendimento, ou não, da solicitação emitida pela Prefeitura do Rio de Janeiro, é por meio da realização de audiência pública, uma vez que permite aos mais diversos interessados e afetados trazerem diversos pontos de vistas e impactos do projeto no porto e na comunidade portuária como um todo, inclusive sobre o referido deslocamento de operações.

63. Nesse sentido, no relatório preliminar (peça 51), foi elaborada proposta de determinação para que, após as análises das contribuições da audiência pública, o Ministério de Portos e Aeroportos motivasse a decisão por deslocar ou não as operações atualmente desenvolvidas no trecho entre os armazéns 7 a 9 para a área do RDJ10, em atendimento ao estabelecido pelo inciso II do art. 14 da Lei 12.815/2013.

64. Em resposta (peça 65) referente aos comentários dos gestores, o Ministério entendeu ser ‘necessário realizar novo estudo no modelo ordinário’, oportunidade na qual a solicitação do Município poderá ser avaliada de forma criteriosa.

65. Não obstante, é necessário dar ciência ao Ministério sobre a irregularidade identificada ao desconsiderarem a solicitação do Município sem a devida motivação, com o propósito de prevenir a recorrência em situações futuras.

66. Dessa forma, **propõe-se dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, que a ausência de motivação para o não atendimento da manifestação do poder público municipal durante a elaboração dos estudos**

relativos ao arrendamento do terminal RDJ10 infringiu o inciso II do art. 14 da Lei 12.815/2013.

IV. Pertinência de dispensa da audiência pública

67. Os processos de desestatização são regidos pela Instrução Normativa (IN)-TCU 81/2018, que define os ritos processuais desta fiscalização e estabelece, em seu art. 2º, §1º, que o controle das desestatizações deve observar o princípio da significância, de acordo com critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

68. Os arrendamentos na modalidade simplificada encontram respaldo no art. 6º, § 1º, do Decreto 8.033/2013, sendo restritos a projetos inseridos em contextos de menor materialidade e relevância. Assim, além de contarem com investimentos de menor vulto, também dizem respeito a contratos com prazos de vigência menores que os de arrendamentos de maior porte.

Decreto 8.033/2013, art. 6º, §1º: os estudos de que trata o caput poderão ser realizados em versão simplificada, conforme disciplinado pela Antaq, sempre que:

I - não haja alteração substancial da destinação da área objeto da concessão ou do arrendamento;

II - não haja alteração substancial das atividades desempenhadas pela concessionária ou pela arrendatária;

III - o objeto e as condições da concessão ou do arrendamento permitam, conforme estabelecido pelo poder concedente; ou

IV - o prazo de vigência do contrato seja, no máximo, de dez anos.

69. Na modelagem simplificada, a elaboração de fluxo de caixa para estimar o valor de arrendamento pela exploração de áreas portuárias é dispensada, e são utilizados valores predefinidos, estabelecidos em tabelas tarifárias dos portos organizados. Também não são necessárias a realização do estudo de demanda e a análise detalhada de *Opex*. Ademais, geralmente, é dispensada a realização de audiência pública, tendo em vista o montante reduzido dos contratos a serem licitados.

70. Contudo, mesmo nos casos em que o estudo de arrendamento se enquadra na modalidade simplificada, existe um limite de valor total do contrato para que a realização da audiência pública possa ser dispensada, conforme regulamentado pelo Art.11 do Decreto 8.033/2013:

§ 3º Quando o valor do contrato superar o limite estabelecido em ato da Antaq, deverá ser convocada audiência pública com antecedência mínima de dez dias úteis de sua realização, a qual deverá ocorrer com antecedência mínima de quinze dias úteis da data prevista para a publicação do edital.

71. O Decreto 10.672/2021 estabeleceu este limite em R\$ 330.000.000,00. Porém, mesmo que o valor global do contrato de arrendamento esteja abaixo do limite estipulado, é recomendável que a audiência pública seja realizada em certames com elevado risco, relevância e/ou atratividade, em especial em portos com baixa disponibilidade de área ou elevada taxa de ocupação/baixa ociosidade, cujas áreas arrendáveis se tornam mais nobres.

72. Nesse sentido, além de a área destinada ao arrendamento do RDJ10 ser considerada relevante para o Porto do Rio de Janeiro, há a previsão de 2 berços exclusivos para o terminal, condição que o torna ainda mais atrativo.

73. Dessa forma, foi questionado ao Ministério de Portos e Aeroportos sobre a dispensa da audiência pública, considerando os critérios de relevância e atratividade do terminal. O Ministério respondeu que, além do valor contratual não exceder o limite estabelecido pelo Decreto 10.672/2021, a audiência não seria necessária devido à ausência de estudo de mercado na modalidade de arrendamento simplificado (peça 48 p. 1 e 2):

Inicialmente, importante notar que a área RDJ10 possui grande atratividade para as empresas interessadas em movimentar e armazenar carga geral não containerizada, a qual atualmente é

operada de forma significativamente descentralizada (menos eficiente), e sem infraestrutura especializada, em alguns dos terminais do Porto do Rio de Janeiro e por descarga direta no cais público. E, além disso, possui estimativa de crescimento na produção de produtos siderúrgicos na hinterlândia do Porto.

(...)

Considerando que o projeto conceitual de engenharia de um terminal destinado a carga geral é bastante simples, com a necessidade de implantação apenas de um pátio aberto de armazenagem, não se percebe prejuízo ao projeto a ausência de audiência pública.

Adicionalmente, informa-se que esta Secretaria, quando da elaboração da modelagem dos estudos em modalidade simplificada, realiza consulta aos principais players interessados no arrendamento, assim como à Autoridade Portuária. Além disso, a ANTAQ realiza consulta ao órgão ambiental e municipal previamente à publicação do Edital.

Portanto, salienta-se que a modelagem destes terminais busca atender às necessidades de mercado, alinhando com os interesses da União (Autoridade Portuária) e do município em que o Porto está inserido.

(...)

Entende-se que o ‘coração’ das modelagens na modalidade ordinária é o estudo de mercado, sendo este o principal ponto a ser abordado no âmbito de uma audiência pública.

Tendo em vista que nos estudos em modalidade simplificada não há estudo detalhado de mercado, e há uma baixa relevância econômico-financeira, entende-se como dispensável a realização da audiência pública.

Na hipótese de que durante os estudos perceba-se que o valor contratual ultrapasse R\$ 330 milhões, isso demonstra que o terminal possui um nível de relevância econômica que justifica a implementação do estudo na modalidade ordinária.

Nesse sentido, tem-se optado por realizar os estudos em modalidade simplificada apenas para as áreas com estimativa de valor contratual inferior a R\$ 330 milhões.

No caso concreto do RDJ10, considerando que o valor contratual não ultrapassa R\$ 330 milhões, optou-se por realizar o estudo na modalidade simplificada, e consequentemente, dispensando a realização de audiência pública.

Por fim, importante salientar que desde 2015, até o presente momento, já foram licitadas aproximadamente 60 áreas, distribuídas em todos os Portos Organizados da União. Além disso, até 2026, tem-se a expectativa de licitar mais 40 áreas. Considerando o tamanho do desafio, para um curto espaço de tempo, entende-se que a metodologia seguida por esta Secretaria está satisfatória, objetivando dar celeridade ao crescimento do setor portuário, que o mercado requer.

(destaques inseridos)

74. Contudo, o objetivo da audiência pública vai além da análise do estudo de mercado, visto que ela tem por finalidade, nas palavras do doutrinador Marçal Justen Filho proferidas em seu livro Comentários à Lei de Licitações e Contrato Administrativos, ‘assegurar a transparência da atividade administrativa, permitindo-se a ampla discussão do administrador com a comunidade’.

75. Nesse diapasão, a audiência pública oferece uma oportunidade para discutir diversos aspectos relacionados ao arrendamento, incluindo os tipos de carga a serem movimentadas, a remuneração prevista para o contrato de arrendamento, os investimentos planejados, o cronograma de implementação, dentre outros. Dessa forma, pode ser diminuída a assimetria de informações entre a organização pública, as empresas privadas interessadas e o público envolvido.

76. Nessa perspectiva, no relatório preliminar enviado para comentário dos gestores (peça 51), foi elaborada proposta de determinação para que, o Ministério de Portos e Aeroportos e a Agência de Transportes Aquaviários promovessem a realização da Audiência Pública referente ao processo de

desestatização do terminal RDJ10, respeitadas às exigências do § 3º do art.11 do Decreto 8.033/2013.

77. Na resposta trazida pelos comentários dos gestores, o Ministério entendeu ser ‘necessário realizar novo estudo no modelo ordinário’, conforme será detalhado na seção específica sobre o tema.

78. Visto que a solução trazida pelo Ministério foi de promover estudo de arrendamento portuário na modalidade ordinária, que inclui a realização de audiência pública, conclui-se que a proposta original de determinação se torna sem efeito, porquanto perdeu seu objeto.

COMENTÁRIOS DOS GESTORES

79. Em observância ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 c/c o art. 8º da Portaria Segecex 9/2020, foi enviado, por meio do Ofício 4693/2025-TCU/Seproc, de 19/2/2025 (peça 53), relatório preliminar (peça 51) contendo as propostas de encaminhamento abaixo, e até aqui discutidas neste relatório, para comentários dos gestores:

77. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

77.1. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, previamente à licitação da área do terminal RDJ10:

a) promova a análise da razoabilidade das premissas e parâmetros utilizados no estudo, bem como apresente embasamento técnico que justifique sua utilização, de forma a atender o estabelecido no art. 6º do Decreto 8.033/2013;

b) considere a receita adicional oriunda da movimentação de granel sólido no EVTEA do terminal, fornecendo embasamentos técnicos para as premissas utilizadas, de forma a atender o estabelecido no art. 6º do Decreto 8.033/2013;

c) após as análises das contribuições da audiência pública, motive de forma robusta a decisão por deslocar ou não as operações atualmente desenvolvidas no trecho entre os armazéns 7 a 9 para a área do RDJ10, com fundamento no art.14 da Lei 12.815/2013.

77.2. determinar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, previamente à licitação da área do terminal RDJ10:

a) promova a realização de Audiência Pública referente ao processo de desestatização do terminal RDJ10, respeitadas às exigências do § 3º do art.11 do Decreto 8.033/2013;

80. Em resposta, o Ministério apresentou o Ofício Nº 153/2025/SNP-MPOR (peça 64), que manifestou pela concordância com exposto nos Despachos 153/2025/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 65) e 76/2025/CGMO-DNOP-MPOR/DNOP-SNP-MPOR/SNP-MPOR (peça 66).

81. No despacho supracitado (peça 65, p. 1), foi apresentado o seguinte esclarecimento:

3. Cabe informar que a Corte de Contas sugeriu maior detalhamento da modelagem, incluindo a realização de audiência pública e reavaliação da receita a ser auferida pelo terminal, entendendo ser necessário realizar novo estudo no modelo ordinário, com a inclusão de estudo de demanda, revisão de CAPEX e OPEX e demais parâmetros do Arrendamento, considerando, inclusive, a licitação da área vizinha ao RDJ10.

82. Mediante análise realizada pela equipe técnica, entendeu ser suficiente a medida adotada pelo Ministério. Isso se deve ao compromisso de promover estudo detalhado para o terminal, o que permitirá que as premissas e parâmetros utilizados sejam auferidos com maior precisão e embasamento, bem como que a receita do terminal seja baseada em estudo de demanda, considerando todas as cargas a serem movimentadas.

83. Além disso, conforme sinalizado também pela Antaq em resposta, o trâmite ordinário para o processo de desestatização do terminal portuário envolverá a realização de Audiência Pública

prévia (peça 62, p.2):

4. Em atendimento à diligência, comunico que, após tratavas junto à Secretaria Nacional de Portos do Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), ficou definido que o projeto terá seus estudos revisados e, como resultado, sua modelagem, que havia sido elaborada na modalidade simplificada, passará a ser realizada na modalidade de arrendamento ordinário.

5. Assim, após a conclusão dessa revisão pelo Poder Concedente, o processo licitatório referente ao arrendamento RDJ10 será encaminhado à ANTAQ para uma nova análise, seguida da realização da Consulta e Audiência Pública.

84. Após análise da solução apresentada pelo Ministério em conjunto com a Antaq, conclui-se que as propostas de encaminhamento apresentadas em relatório preliminar se tornam desnecessárias. Isso se deve ao fato de que a elaboração do estudo de desestatização na modalidade ordinária possui a capacidade de resolver as questões levantadas na análise do estudo simplificado.

85. Ainda assim, se faz necessário dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos acerca das irregularidades detectadas no processo de arrendamento em análise, que foi inicialmente apresentado na modalidade simplificada, a fim de evitar que tais inconsistências se repitam em situações futuras.

CONCLUSÃO

86. Cuidam os autos de acompanhamento da desestatização, por meio de arrendamento portuário na modalidade simplificada, dos terminais denominados RDJ10 e RDJ11, localizados na poligonal do Porto Organizado do Rio de Janeiro/RJ, administrado pela PortosRio (antiga CDRJ, Companhia Docas do Rio de Janeiro), destinado à movimentação e armazenagem de carga geral não containerizada e granel sólido.

87. Em instrução preliminar (peça 37) propôs-se a dispensa de análise do arrendamento do RDJ11 e a análise de escopo reduzido para o arrendamento do RDJ10, ambos aprovados pelo Tribunal no Acórdão 105/2025-TCU-Plenário.

88. Nesse sentido, o escopo da análise do mérito da desestatização da área do RDJ10, incluiu os seguintes tópicos:

a) pertinência de dispensa da audiência pública considerando o risco e relevância do projeto do terminal;

b) razoabilidade dos parâmetros e premissas adotados no estudo de engenharia, como o fator de utilização, fator de ocupação, taxa de empilhamento;

c) atendimento da solicitação do município de deslocamento das atividades desenvolvidas no trecho entre os armazéns 7 e 9 para a área do RDJ10 e suas consequências para o terminal; e

d) desconconsideração das receitas provenientes do granel sólido na modelagem econômico-financeira, não obstante a previsão de movimentação desse tipo de carga.

89. Em relação a razoabilidade dos parâmetros e premissas adotados no Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), foram realizados dois cenários de simulação. Esses cenários demonstraram que pequenas variações em premissas do modelo poderiam ser suficientes para que a receita bruta global máxima do contrato de arrendamento ultrapassasse o limite estabelecido no Decreto 10.672/2021 para dispensa de audiência pública.

90. Sendo assim, no relatório preliminar (peça 51) foi proposta uma determinação para que o MPOR promovesse a análise detalhada da razoabilidade das premissas e parâmetros empregados no estudo.

91. A respeito da desconconsideração, no EVTEA, das possíveis receitas oriundas da movimentação de granel sólido, foi demonstrado que a inclusão dessa receita no valor global do arrendamento poderia resultar na extrapolação do limite para dispensa da audiência pública.

92. Com isso, no relatório preliminar foi proposta uma determinação para que o Ministério de

Portos e Aeroportos incluísse essa receita no cálculo do valor total de arrendamento, utilizando premissas com o devido embasamento técnico.

93. Quanto à solicitação do município referente a transferência de atividades para o RDJ10, o MPOR se pronunciou sobre não considerar esse cenário no EVTEA, tendo em vista que a decisão sobre o uso do terminal caberia exclusivamente ao Poder Público Federal. Contudo, as atividades do terminal deveriam atender ao interesse público, que podem ser levantados mediante realização de audiência pública.

94. Para tal, no relatório preliminar foi emitida a proposta de determinação para que o Ministério, após as análises das contribuições da audiência pública, motivasse de forma robusta a decisão por deslocar ou não as operações atualmente desenvolvidas no trecho entre os armazéns 7 a 9 para a área do RDJ10.

95. Ademais, considerando todos os argumentos apresentados, bem como a relevância e atratividade do terminal a ser arrendado, no relatório preliminar foi elaborada proposta de determinação para que fosse realizada a audiência pública.

96. Após elaboração das propostas citadas, à luz da Resolução-TCU 315/2020 e da IN-TCU 81/2018, o relatório preliminar (peça 51) foi encaminhado ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários para que apresentassem comentários dos gestores acerca das conclusões e das propostas de determinação.

97. As respostas referentes aos comentários dos gestores foram apresentadas pelo Ministério e pela Antaq, nos Ofícios 153/2025/SNP-MPOR (peça 64) e 148/2025/DG-ANTAQ (peça 62).

98. O Ministério, em conjunto com a Antaq, informaram ser ‘necessário realizar novo estudo no modelo ordinário, com a inclusão de estudo de demanda, revisão de CAPEX e OPEX e demais parâmetros do Arrendamento, considerando, inclusive, a licitação da área vizinha ao RDJ10’, conforme apresentado na resposta acostada à peça 65.

99. Mediante análise da solução apresentada, conclui-se que as propostas de encaminhamento previamente delineadas no relatório preliminar se tornaram dispensáveis, pois a elaboração de estudo de desestatização na modalidade ordinária tem a capacidade de solucionar as inconsistências identificadas no estudo simplificado.

100. Não obstante, permanece a necessidade de dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos acerca das irregularidades identificadas no processo de arrendamento do terminal RDJ10, apresentado na modalidade simplificada. Esta comunicação visa não apenas documentar as ocorrências, mas também prevenir a reincidência de tais inconsistências em processos futuros similares.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

101. Diante do exposto, à luz da delegação de competência prevista no art. 2º, inciso II, da Portaria AudPortoFerrovia 1/2025, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

101.1. com fundamento no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, que:

a) a elaboração dos estudos relativos ao arrendamento do terminal RDJ10 com premissas e parâmetros sem o devido embasamento técnico infringiu o art. 6º do Decreto 8.033/2013;

b) a elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relativo ao arrendamento do terminal RDJ10 sem considerar todas as potenciais receitas de cargas movimentadas pelo terminal infringiu o § 5º do art. 6º do Decreto 8.033/2013; e

c) a ausência de motivação para o não atendimento da manifestação do poder público municipal durante a elaboração dos estudos relativos ao arrendamento do terminal RDJ10 infringiu o inciso II do art. 14 da Lei 12.815/2013.

101.2. restituir os autos a AudPortoFerrovia para continuidade da análise assim que os novos



estudos estiverem disponíveis.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de acompanhamento de desestatização, por meio de arrendamento portuário na modalidade simplificada, dos terminais RDJ10 e RDJ11, localizados no Porto Organizado do Rio de Janeiro/RJ, administrado pela PortosRio.

2. O terminal RDJ10 possui uma área de 15.873 m² e o terminal RDJ11 possui uma área de 7.787 m² e ambos são destinados à movimentação e armazenagem de carga geral não containerizada e granel sólido.
3. O investimento estimado para o terminal RDJ10 é de R\$ 32.576.138,10, com uma capacidade dinâmica de 262.800 t/ano e uma receita máxima estimada de R\$ 32.608.224,00 por ano. O valor total máximo do contrato de arrendamento é de R\$ 293.474.016,00.
4. O investimento estimado para o terminal RDJ11 é de R\$ 6.799.048,79, com uma capacidade dinâmica de 194.400 t/ano e uma receita máxima estimada de R\$ 24.121.152,00 por ano. O valor total máximo do contrato de arrendamento é de R\$ 217.090.368,002.
5. A partir desses dados, ambos terminais foram qualificados pelo Poder Concedente como arrendamentos simplificados, nos termos do art. 6º, § 1º, do Decreto 8.033/2013, destinados a projetos de menor materialidade e relevância. Ademais, foi dispensada a realização de audiência pública, nos termos do art. 11 do Decreto 8.033/2013 c/c art. 2º do Decreto 10.672/2021.
6. Em avaliação preliminar, o Tribunal dispensou a realização de análise para os estudos relativos ao arrendamento RDJ11, considerando que se encontrava num contexto de baixos risco, relevância e materialidade quando comparado a outros empreendimentos do setor portuário (Acórdão 105/2025-TCU-Plenário).
7. Na mesma oportunidade, decidiu que o escopo da análise do arrendamento RDJ10 seria reduzido aos seguintes tópicos:
 - a) pertinência de dispensa da audiência pública, considerando o risco e relevância do projeto do terminal;
 - b) razoabilidade dos parâmetros e premissas adotados no estudo de engenharia, como o fator de utilização, fator de ocupação, taxa de empilhamento;
 - c) desconsideração das receitas provenientes do granel sólido na modelagem econômico-financeira, não obstante a previsão de movimentação desse tipo de carga; e
 - d) atendimento da solicitação do município de deslocamento das atividades desenvolvidas no trecho entre os armazéns 7 e 9 para a área do RDJ10 e suas consequências para o terminal.
8. Aprecia-se, nesta oportunidade, portanto, o exame técnico relativo aos estudos do arrendamento RDJ10, nos termos da IN-TCU 81/2018 e em observância ao decidido no Acórdão 105/2025-TCU-Plenário.
9. A análise empreendida pela unidade instrutora revelou que seria pertinente a realização de audiência pública. Todavia, considerando a comunicação do Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) no sentido de se reorientarem os estudos sob novas bases, a unidade instrutora oferece

proposta de encaminhamento composta, em síntese, por mera ciência das constatações com o intuito prevenir sua recorrência em situações futuras análogas.

10. Manifesto-me de acordo com as conclusões dos exames técnicos empreendidos, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir.

II

11. Conforme mencionado, não foi prevista a realização de audiência pública uma vez que o valor total máximo do contrato de arrendamento (R\$ 293.474.016,00) ficou aquém do limite a partir do qual o ordenamento jurídico torna obrigatória sua realização (R\$ 330.000.000,00), como se reproduz a seguir:

Decreto 8.033/2013

“Art. 6º. (...)

§ 3º Quando o valor do contrato superar o limite estabelecido em ato da Antaq, deverá ser convocada audiência pública com antecedência mínima de dez dias úteis de sua realização, a qual deverá ocorrer com antecedência mínima de quinze dias úteis da data prevista para a publicação do edital.”

Decreto 10.672/2021

“Art. 2º A Antaq terá o prazo de cento e vinte dias, contado da data de publicação deste Decreto, para estabelecer o valor de que trata o § 3º do art. 11 do Decreto nº 8.033, de 2013.

Parágrafo único. Fica estipulado o valor de R\$ 330.000.000,00 (trezentos e trinta milhões de reais) até que a Antaq estabeleça o valor de que trata o caput.”

12. Além da realização da audiência pública em si, o Ministério mencionou que esse critério de valor contratual também tem indicado a escolha pela modelagem ordinária (em vez da simplificada). Com efeito, valores contratuais acima de R\$ 330 milhões tem sido considerados suficientes para caracterizar a alta relevância econômica do terminal e, por consequência, justificar a realização de estudo de arrendamento na modalidade ordinária (e não simplificada como neste caso):

“Na hipótese de que durante os estudos perceba-se que o valor contratual ultrapasse R\$ 330 milhões, isso demonstra que o terminal possui um nível de relevância econômica que justifica a implementação do estudo na modalidade ordinária.

Nesse sentido, **tem-se optado por realizar os estudos em modalidade simplificada apenas para as áreas com estimativa de valor contratual inferior a R\$ 330 milhões.**” (Manifestação do MPOR à peça 48 p. 02).

13. A modelagem simplificada tem sido aplicada, assim, a projetos de menor materialidade e relevância, com investimentos de menor vulto e prazos de vigência mais enxutos. Complementa a unidade instrutora:

“69. Na modelagem simplificada, a elaboração de fluxo de caixa para estimar o valor de arrendamento pela exploração de áreas portuárias é dispensada, e são utilizados valores predefinidos, estabelecidos em tabelas tarifárias dos portos organizados. Também não são necessárias a realização do estudo de demanda e a análise detalhada de Opex.” (peça 70)

14. A questão que se coloca é que o valor total do contrato (estimado a partir da receita auferida com a exploração da área) determina se a audiência pública será necessária ou não, e, pela praxe do MPOR, se a modelagem será feita de forma simplificada ou ordinária. Com isso, pode se vislumbrar uma possível fragilidade no modelo, já que pequenos ajustes nas variáveis podem ser suficientes para que determinado empreendimento siga o rito ordinário ou não, bem como se passa a ser exigida a realização de audiência pública.

15. Pois bem. Os testes realizados demonstraram que a modelagem é extremamente sensível a pequenas alterações de determinadas variáveis. O que significa que a adoção de certo valor, ligeiramente maior que o adotado no estudo mas igualmente passível de ser arbitrado, pode ser suficiente para que se passe a exigir audiência pública – e também para que o arrendamento siga o caminho ordinário em vez do simplificado.
16. A unidade instrutora demonstrou que seria possível e razoável a adoção de outro valor para fator de utilização de área do terminal (70% adotado no RDJ11, em vez dos 60% arbitrados para o RDJ10). E somente essa alteração seria suficiente para que a receita bruta global máxima do contrato (e, por consequência, o valor do contrato) ultrapassasse o limite de R\$ 330 milhões. O mesmo ocorre com o fator de utilização para empilhagem de cargas.
17. Também foi identificada a desconsideração das receitas provenientes do granel sólido, cuja inclusão na modelagem, por si só, acarretaria a extrapolação do referido limite.
18. É certo que não cabe ao Tribunal substituir-se ao regulador na definição desses parâmetros técnicos, mas está na sua esfera de atuação avaliar a pertinência dos valores adotados e exigir a fundamentação apropriada, especialmente quando constatado que arbitrar determinado valor influencia todo o procedimento que será adotado.
19. Além dessas questões, a unidade instrutora identificou solicitação do Município do Rio de Janeiro para que certas atividades em áreas contíguas fossem transferidas para o RDJ10:

“Nesse sendo, o Município do Rio de Janeiro solicita que seja levado em conta o deslocamento das atividades que atualmente se desenvolvem no trecho entre os armazéns 7 a 9 para a área do RDJ10. Tal deslocamento seria extremamente oportuno para viabilizar ambas iniciativas, o que se mostra de grande relevância tanto para o Porto do Rio quanto para a cidade.” (peça 30, p. 05).
20. No entender da unidade instrutora, faltou a devida fundamentação para a recusa da solicitação, o que poderia ser mais bem avaliado a partir da realização de audiência pública. Naquele ambiente seria possível “aos mais diversos interessados e afetados trazerem diversos pontos de vistas e impactos do projeto no porto e na comunidade portuária como um todo, inclusive sobre o referido deslocamento de operações” (peça 70).
21. Embora essas constatações técnicas sugerissem a pertinência de se realizar audiência pública, conforme relatório submetido a comentários do gestor, proposta nesse sentido tornou-se desnecessária a partir da manifestação da Antaq nos autos:

“4. Em atendimento à diligência, comunico que, após tratavas junto à Secretaria Nacional de Portos do Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), ficou definido que **o projeto terá seus estudos revisados e, como resultado, sua modelagem, que havia sido elaborada na modalidade simplificada, passará a ser realizada na modalidade de arrendamento ordinário.**

5. Assim, após a conclusão dessa revisão pelo Poder Concedente, o processo licitatório referente ao arrendamento RDJ10 será encaminhado à ANTAQ para uma nova análise, **seguida da realização da Consulta e Audiência Pública.**” (peça 62, p. 02).
22. De fato, a partir da reorientação das decisões, novos estudos serão elaborados e a audiência pública será realizada, o que sugere a desnecessidade de qualquer recomendação ou determinação nesse sentido. Caberá ao Tribunal realizar novas análises quando estiver pronta a revisão dos estudos.
23. Mas anuo à proposta de cientificar o MPOR das constatações a fim de evitar sua repetição em casos análogos, a qual reproduzo, em essência, no acórdão que acompanha o presente voto.

Em vista de todo o exposto, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 959/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.115/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério de Portos e Aeroportos; Agência Nacional de Transportes Aquaviários.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento de desestatização, por meio de arrendamento portuário na modalidade simplificada, dos terminais RDJ10 e RDJ11, localizados no Porto Organizado do Rio de Janeiro/RJ, administrado pela PortosRio;

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. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos, a fim de evitar a recorrência em situações futuras análogas, de que:

9.1.1. a elaboração dos estudos relativos ao arrendamento do terminal RDJ10 com premissas e parâmetros sem o devido embasamento técnico infringiu o art. 6º do Decreto 8.033/2013;

9.1.2. a elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) relativo ao arrendamento do terminal RDJ10 sem considerar todas as potenciais receitas de cargas movimentadas pelo terminal infringiu o § 5º do art. 6º do Decreto 8.033/2013; e

9.1.3. a ausência de motivação para o não atendimento da manifestação do poder público municipal durante a elaboração dos estudos relativos ao arrendamento do terminal RDJ10 infringiu o inciso II do art. 14 da Lei 12.815/2013.

9.2. dar ciência deste acórdão ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários;

9.3. restituir os autos a AudPortoFerrovia para continuidade da análise.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0959-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.



(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 028.518/2024-1.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO ATRASO NA AQUISIÇÃO DE VACINAS CONTRA A COVID-19 PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE. EXISTÊNCIA DE PROCESSO CONEXO COM O MESMO OBJETO. EXTENSÃO DOS ATRIBUTOS DESTES PROCESSOS AO PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO JÁ AUTUADO. CONHECIMENTO. SOBRESTAMENTO.

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 de auditoria especializada responsável pela análise da demanda (peça 9), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 10-11):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) formulada pelo Ofício 145/2024/CFFC-P, de 5/12/2024 (peça 3), por meio do qual o Exmo. Deputado Federal Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), encaminha a Requerimento 226/2024-CFFC (peça 4), de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, aprovada naquela comissão. Tal Requerimento requer informações sobre indícios de crimes e infrações administrativas relacionados ao atraso na aquisição de vacinas pela [Pasta da] Saúde, resultando no vencimento de doses da Coronavac em estoque e causando um prejuízo de R\$ 260 milhões ao governo federal (peça 4, p. 1).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. O art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), e o art. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215/2008 conferem legitimidade aos presidentes de comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por aquelas aprovadas, para

solicitar a prestação de informações, apesar de que, para atender ao pedido conforme indicado no parágrafo 6 desta instrução, pode-se entender que se trata de uma solicitação para realização de fiscalização, e assim será considerada.

3. No presente caso, a solicitação foi encaminhada pelo Deputado Federal Joseildo Ramos, na condição de Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle daquela Câmara dos Deputados (peça 3). Assim, legítima a autoridade solicitante, propõe-se o conhecimento da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

EXAME TÉCNICO

4. O autor do requerimento que deu origem a esta SCN (peça 4), Deputado Federal Evair Viera de Melo, encaminhou pedido de informações sobre indícios de crimes e infrações administrativas relacionados ao atraso na aquisição de vacinas pelo Ministério da Saúde, resultando no vencimento de doses da Coronavac em estoque e causando um prejuízo de R\$ 260 milhões ao governo federal.

5. Especificamente, solicita as seguintes informações (peça 4, p. 1-3):

- Há indícios de que o atraso na aquisição das vacinas Coronavac, que resultou na entrega de doses já próximas do vencimento, foi causado por negligência ou má-fé por parte dos gestores responsáveis pelo processo?
- O atraso no processo de compra e a dispensa da exigência de troca das vacinas com validade curta foram realizados sem o devido parecer jurídico. Isso pode configurar crime de improbidade administrativa por violação dos procedimentos legais e contratuais?
- O prejuízo de R\$ 260 milhões causado ao erário pode configurar crime contra a administração pública, como improbidade administrativa ou dano ao patrimônio público, em função do desperdício de recursos destinados à saúde pública?
- Por que o Ministério da Saúde optou por dispensar a exigência de troca das vacinas com validade curta, especialmente quando tal exigência estava originalmente prevista no contrato? Houve análise técnica ou jurídica que respaldasse essa decisão?
- O processo de aquisição das vacinas foi conduzido de forma transparente e em conformidade com as normas estabelecidas pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)? Caso contrário, quais irregularidades foram identificadas?
- Como o Ministério da Saúde justificou o prolongamento do processo de compra, que durou de fevereiro a setembro de 2023, e o atraso na entrega das vacinas, que só chegaram aos estoques em outubro, próximas do vencimento? Quais foram as falhas no planejamento que levaram a essa situação?
- Existem evidências de falhas na gestão de estoques de vacinas por parte do Ministério da Saúde, o que poderia configurar má gestão ou negligência administrativa?
- O valor perdido, equivalente a aproximadamente R\$ 260 milhões, está sendo considerado na gestão orçamentária e financeira do Ministério da Saúde? Quais medidas estão sendo adotadas para prevenir prejuízos semelhantes em futuras aquisições de vacinas ou outros insumos de saúde pública?
- Há indícios de acordos informais entre o Ministério da Saúde e o Instituto Butantan para a compra das doses que já haviam sido fabricadas? Esses acordos estão documentados e de acordo com as normas legais?
- O Tribunal de Contas da União identificou falhas no controle e monitoramento da validade das vacinas adquiridas? Houve algum relatório ou alerta interno do Ministério da Saúde que destacasse o risco de vencimento das vacinas antes de sua distribuição?
- A gestão inadequada de estoques, que resultou no vencimento de milhões de doses, pode ser enquadrada como crime de responsabilidade fiscal ou outra infração administrativa, dada a obrigação legal de evitar desperdício de recursos públicos?

6. De forma sucinta, a SCN solicita que o Tribunal apure os fatos relatados e investigue as possíveis irregularidades no processo de compra, gestão e descarte de vacinas Coronavac pelo MS, e que a investigação inclua a análise de documentos administrativos, correspondências internas e relatórios de auditoria, bem como responsabilize os gestores envolvidos na condução do processo

de aquisição das vacinas, especialmente no que diz respeito à dispensa da troca de doses com validade curta e à ausência de parecer jurídico que justificasse tal decisão (peça 4, p. 9).

Dos processos conexos

7. Cabe destacar a existência de outros processos relacionados ao mesmo objeto desta SCN:

a) TC 022.237/2024-0: representação, formulada pelo Deputado Federal Ubiratan Sanderson, faz referência a uma notícia veiculada na imprensa, datada de 17 de setembro de 2024, com denúncia de que o Ministério da Saúde (MS) teria desperdiçado R\$ 260 milhões em vacinas Coronavac adquiridas no final de 2023, quando o imunizante já apresentava papel secundário na campanha de vacinação do SUS, por não estar atualizado para variantes da Covid, resultando no vencimento de oito milhões de doses da vacina (<<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2024/09/saude-atrasa-compra-coronavac-vence-no-estoque-e-governo-lula-perde-r-260-mi.shtml>>).

b) TC 025.603/2024-8: representação, formulada pelo Deputado Federal Rogério Simonetti Marinho, referente a pedido de apuração de possíveis irregularidades em razão de omissões relativas à prevenção, controle e tratamento da Covid-19 e seus agravamentos, que teria resultado na incineração, em 2024, de 2,3 milhões de frascos de vacinas vencidas, ocasionando desperdício financeiro superior a R\$ 260 milhões. Traz como referência fato idêntico noticiado pela Folha de São Paulo, acima indicado.

8. Conforme acima demonstrado, a presente SCN tem o mesmo objeto dos TC 022.237/2024-0 e TC 025.603/2024-8 e, portanto, há conexão com os referidos processos. No TC 025.603/2024-8 houve proposta de apensamento dos autos ao TC 022.237/2024-0.

9. No TC 022.237/2024-0 (representação, da Relatoria do Ministro Bruno Dantas), foi proposta diligência, no âmbito do qual também foram consideradas as indagações formuladas nesta SCN e assim as conclusões lá havidas permitirão o atendimento integral da SCN, motivo pelo qual se propõe o sobrestamento da SCN até que a referida representação seja concluída e apreciada por esta Corte de Contas.

10. O art. 17 da Resolução-TCU 346/2022 assim dispõe:

Art. 17. Em caso de possível conexão ou continência, o Presidente do Tribunal poderá submeter ao Plenário, por iniciativa própria ou mediante provocação de ministro, ministro-substituto ou representante do Ministério Público, proposta de designação de um único ministro ou ministro-substituto para relatar os processos relacionados.

§ 1º A conexão ou a continência deverá ser suscitada pela parte na primeira oportunidade que tiver para se manifestar nos autos após o conhecimento da existência dos processos relacionados.

§ 2º A secretaria responsável deverá, por iniciativa própria, na primeira instrução após a autuação do processo, ou tão logo a parte venha a suscitar, examinar a possibilidade de ocorrência de conexão ou continência em relação a outros processos não apreciados para, se for o caso, sugerir ao Presidente do Tribunal que submeta a questão processual ao Plenário.

11. Considerando que o relator da representação é o Ministro Bruno Dantas e que o Relator desta SCN é o Ministro Augusto Nardes, nos termos do art. 17, § 2º, da Resolução 346/2022, propõe-se que este feito seja submetido à Presidência do Tribunal para submissão ao Plenário de proposta de unificação da relatoria dos processos (TC 022.237/2024-0 e TC 028.5189/2024-1), os quais têm o mesmo objeto, para a condução do Ministro Bruno Dantas, observada a prevenção decorrente da autuação antecedente do TC 022.237/2024-0, de relatoria de Sua Excelência.

12. Ainda, conforme acima demonstrado, dada a conexão do TC 022.237/2024-0 com os presentes autos, anota-se que, de acordo com o art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, quando verificada esse tipo de conexão, cabe à Unidade Técnica responsável pelo exame dos atos propor a extensão dos atributos definidos no art. 5º dessa Resolução aos processos conexos, *in verbis*:

Art. 5º O processo de solicitação do Congresso Nacional:

I - tem natureza urgente e tramitação preferencial;



II - é apreciado privativamente pelo Plenário do TCU;

III - é apreciado exclusivamente de forma unitária.

(...)

Art. 14. Ao submeter o processo de solicitação do Congresso Nacional ao Plenário, o relator, caso proponha o conhecimento e atendimento do pedido, deve, conforme o caso:

(...)

III - propor a extensão dos atributos definidos no art. 5º desta Resolução aos processos em tramitação em que seja reconhecida conexão parcial ou integral dos respectivos objetos com o da solicitação do Congresso Nacional e aos processos autuados em decorrência do atendimento daquela solicitação;

(...)

13. Diante disso, e considerando que o TC 022.237/2024-0 ainda está em seus trâmites iniciais - em fase de diligência -, propõe-se estender os atributos do art. 5º da Resolução-TCU 215/2008 ao processo de representação, de forma a atender integralmente a presente SCN, cabendo encaminhar comunicação ao solicitante acerca da decisão que vier a ser proferida.

14. Releva esclarecer que para subsidiar a análise do objeto da representação do TC 022.237/2024-1, após consulta aos processos SEI relacionados à aquisição das vacinas Coronavac, tendo sido possível extrair informações iniciais, solicitou-se ao Ministério da Saúde que apresente as seguintes informações e/ou documentos:

a) explicita as razões que deram causa ao atraso quase 4 meses para emissão do parecer acerca dos aspectos jurídicos na formatação do contrato de aquisição da vacina por dispensa de licitação (Parecer 407/2023/CONJUR) e de 3 meses para elaboração do DFD e do Mapa de Riscos, ocasionado o retardamento do processo de aquisição da vacina Coronavac;

b) justifique por que não foram adotadas as medidas necessárias, por meio de relatórios, notas técnicas ou alertas internos sobre a necessidade de priorização desse processo de compra e o risco de vencimento das vacinas - a despeito dos alertas dados pelo Instituto Butantan (peças 44 e 45), de modo a agilizar os trâmites processuais para formalização contratual, uma vez que a negociação entre as partes envolveu o compromisso de o Instituto Butantan entregar o imunizante em março de 2023;

c) apresente os documentos que respaldem e justifiquem, técnica e juridicamente, a decisão de isentar o Instituto Butantan da obrigação de substituir os lotes de vacina com validade inferior ao prazo definido no Termo de Referência e dispensar a carta de troca das doses da vacina Coronavac com validade curta;

d) considerando o recebimento das vacinas com prazo de validade exíguo, informe se houve o estabelecimento de plano ou medida extraordinária para distribuir o imunizante em tempo hábil a fim de evitar a perda das vacinas e apresente as justificativas quanto às falhas no controle e monitoramento da distribuição das vacinas Coronavac, bem como do prazo de validade, tendo em vista que 80% das doses foram perdidas nos estoques do MS, e menos de 3% das vacinas adquiridas foram aplicadas para o público-alvo;

e) das 10 milhões de doses da vacina Coronavac adquiridas, informar a quantidade de doses da vacina perdidas em estoque no MS, e o(s) local(is) onde ocorreu(ram) a(s) perda(s), bem como a quantidade de doses da vacina distribuídas às SES e SMS, indicando o total de vacinas aplicadas e o total de vacinas que perderam o prazo validade e que tiveram de ser descartadas;

f) esclareça como o prejuízo de R\$ 260 milhões, decorrente da perda do prazo de validade das vacinas adquiridas, foi ajustada contabilmente, por meio de uma conta redutora de ativo, de saldo devedor, com o correspondente débito de uma conta de variação patrimonial diminutiva, indicando os lançamentos contábeis efetuados em relação à vacina Coronavac, com as respectivas notas explicativas.

CONCLUSÃO



15. Do exame realizado na seção anterior, concluiu-se que a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN) preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução - TCU 215/2008, portanto, entende-se que deva ser conhecida por este Tribunal.

16. Quanto à fiscalização requerida, entende-se a conclusão do processo de representação (TC 022.237/2024-0) permitirá o integral atendimento da SCN. Ante o exposto, propõe-se, com fulcro no art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, seja estendido ao referido processo os atributos (para tratamento de SCN) previstos no art. 5º da citada Resolução, devendo ser enviada comunicação ao solicitante acerca da decisão que vier a ser proferida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com as seguintes propostas:

a) preliminarmente, nos termos do art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 346/2022, seja o feito submetido à Presidência do Tribunal e ulterior submissão ao Plenário proposta de unificação da relatoria dos processos (TC 022.237/2024-0 e TC 028.518/2024-1), os quais têm o mesmo objeto, para a condução sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas;

b) conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN), por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) e no art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;

c) informar ao Exmo. Deputado Federal Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), que:

c.1) a SCN formulada por meio do Ofício 145/2024/CFFC-P, de 5/12/2024 (peça 3), objeto do Requerimento 226/2024/CFFC (peça 4), de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, será integralmente atendida no TC 022.237/2024-0, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, autuado em 19/9/2024, que trata de representação que faz referência a uma notícia veiculada na imprensa, datada de 17/9/2024, com denúncia de que o Ministério da Saúde (MS) teria desperdiçado R\$ 260 milhões em vacinas Coronavac adquiridas no final de 2023, quando o imunizante já apresentava papel secundário na campanha de vacinação do SUS, por não estar atualizado para variantes da Covid, resultando no vencimento de oito milhões de doses da vacina, o qual se encontra em fase de diligência;

c.2) tão logo o TC 022.237/2024-0 seja apreciado pelo TCU, cópia da deliberação será encaminhada à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD);

d) com fulcro no art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, estender os atributos para tratamento de SCN definidos no art. 5º do referido normativo ao TC 022.237/2024-0, uma vez reconhecida a conexão integral do objeto daquele processo com o da presente Solicitação;

e) sobrestar a apreciação de mérito do presente processo até decisão de mérito do TC 022.237/2024-0, cujo resultado é necessário ao integral cumprimento desta Solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014 c/c o art. 6º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008;

f) juntar cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e voto que o fundamentarem, ao TC 022.237/2024-0;

g) restituir o presente processo à AudSaúde para as providências sob sua alçada.”

É o relatório.



Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo e encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, requerendo informações sobre indícios de crimes e infrações administrativas relacionados ao atraso na aquisição de vacinas pelo Ministério da Saúde, o que teria resultado no vencimento de doses da Coronavac em estoque e causado prejuízo de R\$ 260 milhões ao governo federal.

2. A solicitação requer ao Tribunal a apuração dos fatos relatados e a investigação das possíveis irregularidades no processo de compra, gestão e descarte de vacinas Coronavac pelo Ministério da Saúde, incluindo a decisão de dispensar a troca de vacinas com validade reduzida; a transparência do processo de aquisição; as justificativas para o prolongamento do processo de compra e atrasos na entrega; as falhas na gestão de estoques, considerando seu impacto orçamentário; a existência de acordos informais; o controle e o monitoramento da validade das vacinas; e a possibilidade de enquadramento da gestão inadequada de estoques como crime de responsabilidade fiscal ou outra infração administrativa.
3. Conforme descrito no relatório que antecede este voto, a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) apontou a existência de outros processos relacionados ao mesmo objeto desta SCN, em especial o TC 022.237/2024-0, também de minha relatoria, que trata de representação sobre omissões na prevenção, controle e tratamento da Covid-19, resultando na incineração de vacinas vencidas e em prejuízo financeiro da mesma ordem de grandeza noticiada.
4. A análise da unidade instrutora concluiu que o referido TC 022.237/2024-0 aborda as mesmas questões tratadas nesta solicitação e já se encontra em fase de diligências, sendo capaz de, oportunamente, permitir o atendimento integral da presente demanda.
5. Preliminarmente, conheço da presente Solicitação do Congresso Nacional, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008.
6. Quanto ao mérito, concordo com a proposta de encaminhamento da unidade especializada. Diante da coincidência dos objetos desta solicitação e da representação autuada sob o TC 022.237/2024-0, este Tribunal poderá dar atendimento integral à Solicitação do Congresso Nacional quando da apreciação daquele processo.
7. Por ora, cumpre adotar as medidas processuais para estender ao aludido processo os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008, conforme despacho exarado à peça 12 dos autos, assegurando-lhe natureza urgente e tramitação preferencial, observando-se o prazo de atendimento previsto no art. 15 da mesma norma.
8. Por fim, julgo pertinente sobrestar a apreciação destes autos, até que seja concluída a apreciação do TC 022.237/2024-0, para que se possa cientificar o solicitante do encaminhamento conferido por esta Corte acerca das questões levantadas.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS



Relator

ACÓRDÃO Nº 960/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.518/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, de autoria do Deputado Federal Evair Vieira de Melo, requerendo informações sobre indícios de crimes e infrações administrativas relacionados ao atraso na aquisição de vacinas pelo Ministério da Saúde, o que teria resultado no vencimento de doses da Coronavac em estoque e causado um prejuízo de R\$ 260 milhões ao governo federal;

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

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

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados acerca do processo TC 022.237/2024-0, atualmente em fase de diligência neste Tribunal, cujos resultados lhes serão oportunamente encaminhados, em atendimento ao Requerimento 226/2024-CFFC;

9.3. estender, com fundamento no art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º, da mesma Resolução, ao processo TC 022.237/2024-0, uma vez reconhecida a conexão do respectivo objeto com o da presente solicitação;

9.4. considerar em atendimento a presente Solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, § 2º, incisos II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.5. sobrestar a apreciação destes autos até que seja apreciado o TC 022.237/2024-0, necessário ao integral cumprimento desta solicitação, com fundamento no art. 47 da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 6º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0960-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.



JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário
TC 025.567/2024-1
Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional
Órgão/Entidade: Ministério da Educação
Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO NA GESTÃO DO SISTEMA DE SELEÇÃO UNIFICADA (SISU), NO ÂMBITO DAS FALHAS NA DIVULGAÇÃO DE RESULTADOS NO PROCESSO SELETIVO NO ANO DE 2024. CONHECIMENTO. DILIGÊNCIAS. ESCLARECIMENTOS SUFICIENTES PARA ATENDER AO PROPÓSITO ALMEJADO. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES À CFFC. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE ATENDIDA.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional apresentada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, decorrente da aprovação do Requerimento 3/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Junio Amaral, em que se requer do TCU a realização de fiscalização “*com o objetivo de apurar a legalidade, regularidade e eficiência na gestão do Sistema de Seleção Unificada (SISU), vinculado ao Ministério da Educação, no âmbito das graves falhas referentes às divulgações dos resultados do processo seletivo no ano de 2024*” (peça 4).

2. Reproduzo, a seguir, a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação (peça 21), a qual contou com a concordância do corpo diretivo da unidade (peças 22 e 23).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 105/2024/CFFC-P (peça 3) do Exmo. Sr. Deputado Federal Joseildo Ramos, presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do qual encaminha o Requerimento 3/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Junio Amaral, em que se requer do TCU a realização de fiscalização “*com o objetivo de apurar a legalidade, regularidade e eficiência na gestão do Sistema de Seleção Unificada (SISU), vinculado ao Ministério da Educação, no âmbito das graves falhas referentes às divulgações dos resultados do processo seletivo no ano de 2024*” (peça 4).

2. O autor do pedido de fiscalização fundamenta a proposta nos seguintes termos (peça 4): i) no dia 30 de janeiro teria ocorrido a publicação indevida dos resultados provisórios do SISU, em seu sítio eletrônico, retirados do ar posteriormente; ii) pouco tempo depois, no mês de fevereiro de 2024, teria ocorrido novo erro do Ministério da Educação envolvendo a divulgação da lista de espera. Assim, teria havido duas falhas consideradas graves pelo representante, o que demonstraria a necessidade de uma “profunda análise fiscalizatória da situação”.

HISTÓRICO

3. O processo foi autuado, sendo sorteado como Relator o Ministro Antonio Anastasia, observando-se a natureza urgente e tramitação preferencial, conforme o disposto no art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008.

4. Em instrução preliminar de peça 11, a subunidade manifestou-se sobre o exame de admissibilidade, propugnando pela legitimidade da autoridade solicitante, cabendo conhecer o expediente.

5. Importa destacar que na análise preliminar verificou-se terem ocorrido de fato, quando da realização do SISU de 2024, problemas técnicos na divulgação, o que apareceu na mídia, conforme exemplo da notícia da Agência Brasil juntada à peça 10.

6. Segundo informado naquela notícia, ocorreu a divulgação indevida de resultados provisórios, que ficaram disponíveis por 25 minutos na manhã de 30 de janeiro.

7. O MEC ainda esclareceu, segundo a notícia, que o sistema SISU é “seguro e os resultados oficiais não são modificados”. Ademais, a ocorrência estaria sendo rigorosamente apurada. A divulgação indevida provocou frustração em diversos estudantes que relataram ter visualizado aprovação nos cursos procurados, cuja informação teria sumido depois.

8. Na instrução de peça 11 foi consignado, ainda, de acordo com o levantamento preliminar efetuado que: i) o resultado correto e definitivo do SISU 2024 foi disponibilizado às 18h do dia 31 de janeiro, no Portal Único de Acesso ao Ensino Superior (<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/publicado-resultado-do-sisu-2024>), e os estudantes tiveram que efetuar a matrícula no período de 2 a 7 de fevereiro; ii) não foi localizada menção à ocorrência de “um novo erro do Ministério da Educação envolvendo a divulgação da lista de espera”; iii) a União Nacional dos Estudantes (UNE) teria encaminhado ofício solicitando esclarecimentos ao Ministério e informações sobre as providências adotadas para garantir a segurança e eficiência no SISU, conforme publicado em <https://www.une.org.br/noticias/une-lanca-site-para-que-estudantes-denunciem-problemas-no-sisu-2024>; iv) em abril de 2024 o Ministro da Educação participou de audiência no Senado Federal, durante a qual informou que “houve erros e que os servidores envolvidos foram afastados” (<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2024/04/ministro-da-educacao-faz-balanco-da-gestao-e-ressalta-protocolos-do-sisu>; v) nessa audiência, o Ministro apresentou medidas adotadas, conforme se depreende da minutagem 1:25:35 da gravação disponível em <https://youtu.be/6DaTINIZr1w?t=5134>.

9. No entanto, não foi possível obter elementos sobre os resultados das apurações e as medidas corretivas e preventivas adotadas. Assim, propôs-se a realização de diligência e oitiva à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (MEC/SESU), com fundamento no art. 157 do RI/TCU e na delegação de competência dada pela Portaria MIN-AAA 1/2022. A Unidade Técnica manifestou-se favoravelmente à proposta (peça 12).

10. A diligência foi efetuada por meio do Ofício 1332/2024 (peça 13) dirigido ao Secretário de Educação Superior. Foi solicitada prorrogação do prazo para atendimento

da diligência, inicialmente por mais 20 dias, em função da alegação de “alto volume de demanda [...] e o levantamento de informações” (peça 15). A prorrogação foi concedida pela Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (peça 16).

11. Solicitou-se do órgão, em síntese (ofício de diligência de peça 13), que disponibilizasse acesso aos processos eletrônicos que tenham tratado do incidente narrado, incluindo apurações em âmbito disciplinar; acesso aos processos que tenham tratado de atendimento de requerimento de informações formulados por outras instâncias; e acesso aos processos que tenham tratado do pedido de “esclarecimentos sobre os problemas enfrentados nos sistemas do Ministério, bem como as providências adotadas para garantir a segurança e eficiência no Sisu”, formulado pela União Nacional dos Estudantes (UNE), conforme constatado em notícia veiculada pela Agência Brasil (peça 10). Além disso, que fossem apresentadas outras informações e/ou documentos cabíveis para a análise da situação ora tratada e designasse interlocutor para dirimir eventuais dúvidas.

INFORMAÇÕES ENCAMINHADAS

12. O gestor respondeu à diligência mediante o Ofício 11/2025/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 18), em que se encaminha o Despacho 31/2025/CGPOL/DIPPES/SESU/SESU-MEC (peça 19).

13. No Despacho 31/2025/CGPOL/DIPPES/SESU/SESU-MEC (peça 19) constam as seguintes informações.

14. No que se refere ao pedido para acesso aos processos eletrônicos que tenham tratado dos fatos, incluindo apurações em âmbito disciplinar, a Coordenadora-Geral de Políticas de Educação Superior esclareceu que o órgão não dispunha de acesso aos autos instaurados no âmbito disciplinar. Quanto aos demais, informou os seguintes, que incluem também processos que trataram de requerimentos de informações encaminhados por parlamentares, Ministério Público, CGU e outras instâncias de controle (peça 19, p. 1-4, parágrafos 4 a 28):

14.1. Processo 23123.000626/2024-19, pedido do Dep. Messias Donato: Requerimento de Informações 7/2024, em que o Deputado solicitou esclarecimentos a respeito de “falha no sistema SISU e cancelamento de aprovações no vestibular 2024”: o MEC informou que a falha e o suposto cancelamento de aprovações seria o adiamento da divulgação do resultado oficial da chamada regular do SISU 2024, do dia 30 para o dia 31, e que tal postergação ocorreu para garantir a correta validação da classificação, após disponibilização indevida e constatação da falha.

14.2. Processo 23123.001386/2024-61, pedido da Dep. Júlia Zanatta: Requerimento de Informação 465/2024, solicitando esclarecimentos sobre “falhas no Sistema de Seleção Unificada (Sisu) em 2024”. Foi informado que a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) abriu uma investigação preliminar sumária e que um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) foi oferecido e assinado. Além disso, o MEC informou que o objetivo da ampliação do prazo para a divulgação dos resultados do SISU foi a garantia da adequação a alterações da lei de reserva de vagas em instituições públicas federais (Lei 12.711/2012, alterada pela Lei 14.723/2023), além de assegurar a homologação precisa dos ranqueamentos; ademais, também foi relatada a verificação da falha na listagem preliminar de 30/1 e a consequente interrupção com a notificação da nova data.

14.3. Processo 23123.002886/2024-1, pedido do Dep. Junio Amaral: encaminhamento do Requerimento de Informação 281/2024, assinado pelo Deputado também autor da presente Representação. Foram prestadas as informações no mesmo teor dos outros requerimentos.

14.4. Processo 23000.008010/2024-74, Manifestações encaminhadas pela Procuradoria da República em Goiás: tratou de reclamações de estudantes acerca de inconsistências na lista da chamada regular e mudanças na lista de convocados da lista de espera da Universidade Federal de Goiás (UFG). O Ministério informou que “a Lei nº 14.723/2023, publicada em 13 de novembro de 2023, demandou do Ministério da Educação (MEC) e das instituições públicas de ensino superior (IES) adaptações em seus sistemas eletrônicos e processos operacionais dos processos seletivos para os cursos de graduação”, bem como alterações no sistema de classificação e seleção do SISU. Foi esclarecido no processo que o alegado erro não ocorreu, pois tratou-se de uma adaptação no sistema, que passou a considerar o perfil socioeconômico do candidato e o registro no sistema de inscrição, indicando concordância ou não em ser classificado como cotista.

14.5. Processo 23000.015348/2024-82, Manifestações encaminhadas pela Procuradoria da República em Sergipe: encaminhamento de manifestação de um estudante relatando supostas inconsistências entre o resultado da chamada regular e a lista de convocados da lista de espera da Universidade Federal de Sergipe (UFS). O MEC informou ter detectado uma inconsistência no final de fevereiro de 2024, o que foi solucionado com a identificação dos candidatos da UFS impactados e notificação à universidade para que fossem atendidos na lista de espera, resultando, conforme alegado, em ausência de prejuízo a qualquer candidato.

14.6. Processo 23000.026815/2024-08, Manifestações encaminhadas pela Procuradoria da República em Tocantins: encaminhamento de manifestação de estudante relatando possível inconsistência na Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), pois candidatos convocados na lista de espera teriam apresentado notas superiores à nota de corte da mesma cota, em comparação com o resultado da chamada regular. Na resposta do MEC, referiu-se a mudança na lei de cotas, que passou a determinar que “o cotista inicialmente concorra em ampla concorrência e, em seguida, nas modalidades da Lei de Cotas”. Desse modo, foi atualizada a Portaria Normativa 21/2012, que regulamenta o SISU, para “permitir que o cotista concorra inicialmente em ampla concorrência e depois em todas as modalidades da Lei de Cotas, conforme o questionário socioeconômico preenchido na inscrição, seguindo a ordem de classificação definida no artigo 20 desta Portaria”. Informou-se que foi expedida orientação à UFNT para a garantia dos direitos de todos os candidatos inscritos, com adoção de medidas de caráter excepcional.

15. Quanto aos seguintes processos, que trataram do pedido de esclarecimentos sobre os problemas enfrentados nos sistemas do Ministério, bem como as providências adotadas para garantir a segurança e eficiência no SISU, formulado pela União Nacional dos Estudantes (UNE), o Ministério informou (peça 19, p. 4-5, parágrafos 29 e 30) ter prestado os esclarecimentos em reuniões presenciais realizadas nos dias 11 de março e 16 de abril de 2024, e, assim, os processos teriam perdido o objeto e foram arquivados: i) Processo 23123.000574/2024-72, pedido de esclarecimentos da União Nacional dos Estudantes (UNE) sobre as supostas falhas técnicas apontadas no pronunciamento feito no dia 31/1/2023 (em verdade, provavelmente “31/1/2024”); ii) Processo SEI 23123.000472/2024-57, interessados União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), UNE e Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), solicitando esclarecimentos.

16. Ainda foi informado, na resposta do MEC de peça 19, com relação a outras considerações e informações pertinentes, o seguinte, de forma resumida: i) no intuito de aprimorar os processos e mitigar riscos, teriam sido adotadas diversas medidas, abrangendo a revisão de normativos e o fortalecimento das estruturas de governança; ii) houve celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED) com a Universidade

Federal do Ceará (UFC), vigência de 9/9/2024 a 31/3/2025, formalizado no processo SEI 23000.014041/2024-64, visando a assistência técnica especializada para o aperfeiçoamento dos processos internos relativos à gestão e operação do SISU; iii) a consultoria da UFC estrutura-se em quatro eixos: gestão de processos de negócio, direito educacional, interação humano-computador (experiência de usuário e linguagem simples) e algoritmos; iv) com relação a normativos, a equipe de pesquisadores docentes e técnicos envolvida com o projeto deverá entregar um relatório detalhado com o levantamento e a avaliação do arcabouço normativo vigente do SISU, bem como identificar eventuais divergências e inconsistências e propor ajustes; v) acerca dos processos de trabalho e estruturas de governança, o resultado esperado a partir da execução do TED é a sistematização dos processos do SISU com base nos documentos normativos do programa, com identificação de eventuais gargalos ou inconsistências.

17. Além disso, a SESU, juntamente com a UFC e a Subsecretaria de Tecnologia de Informação e Comunicação (STIC) do MEC, estaria promovendo um “amplo processo de revisão das regras de negócio do SISU” que “visa aprimorar a lógica operacional do sistema, garantindo maior coerência entre os normativos aplicáveis e a estrutura tecnológica que suporta o programa”. O objetivo é a consolidação de um modelo de governança mais robusto, de forma que “o SISU continue sendo um instrumento eficaz e acessível para a democratização do ensino superior no Brasil” (peça 19, p. 6).

18. Solicitou-se, por meio de mensagem de correio eletrônico, após reunião realizada entre equipe da SESU e do TCU, informações complementares às respostas fornecidas, acerca de alguns pontos considerados insuficientemente esclarecidos na análise preliminar, em especial quanto ao segundo problema relatado, a saber a falha no ranqueamento dos candidatos quando do cálculo das notas da chamada regular.

19. O TCU solicitou o seguinte (peça 20):

1) cópia do Ofício 942/2024/CGPOL/DIPPES/SESu-MEC (SEI 4695123), enviado à UFNT com orientações para a realização de procedimentos visando à correção de problemas identificados no processo de ranqueamento dos classificados na Chamada Regular do SISU 2024;

2) cópia da relação de candidatos da UFNT para os quais houve problema no ranqueamento, que foi enviado em anexo com o ofício mencionado;

3) informações sobre outros ofícios enviados a outras IES versando sobre o mesmo tema;

5) quantitativo total de candidatos que necessitaram dos procedimentos para garantir a convocação em função da ocorrência, para todas as IES e, se possível, para o conjunto das universidades federais;

6) quantitativo de candidatos que foram efetivamente convocados, dentre o total de candidatos do item anterior, de forma a garantir a ausência de prejuízos para as pessoas impactadas, e informação de como foram obtidos/estimados tais quantitativos.

20. Em resposta, recebeu-se, por meio do correio eletrônico, o Ofício 41/2025/TCU/AECI/GM-MEC, que reencaminhou o Ofício 168/2025/CGPOL/DIPPES/SESU/SESu-MEC, contendo como anexos: i) planilha Excel com a relação de todas as instituições federais (universidades, institutos federais e Cefet) nas quais foram constatados os problemas informados; ii) planilha Excel com relação de candidatos da UFNT em que houve problemas no cálculo da Chamada Regular; iii) cópia do Ofício 942/2024/CGPOL/DIPPES/SESU/SESu-MEC, enviado à UFNT para orientações quanto à correção dos problemas identificados no SISU 2024. A resposta consolidada do órgão foi juntada à peça 20 sem incluir a lista de alunos da UFNT, em função do conteúdo pessoal e sensível.

EXAME TÉCNICO

21. As informações disponíveis, tanto as obtidas quando do exame preliminar e as coletadas por meio da diligência de peça 18, quanto as complementadas pela resposta à solicitação de informações via e-mail (peça 20), permitem a elucidação da matéria e a apreciação do mérito desde já.

22. Ocorreram duas falhas no sistema SISU 2024.

23. A primeira foi na divulgação de resultados inválidos na Chamada Regular, que ficaram disponíveis no site da plataforma por 25 minutos na manhã de 30 de janeiro. Após a identificação da falha, a lista foi retirada do ar e nova lista, dessa vez correta, foi publicada no dia seguinte (31 de janeiro).

24. Essa ocorrência causou considerável impacto à época dos fatos e os gestores do Ministério publicaram notas de esclarecimento, além de prestarem informações em outras instâncias, a exemplo de audiência pública no Senado Federal em abril de 2024.

25. Evidenciou-se falha no sistema eletrônico, que trouxe significativo impacto face à relevância do SISU para os cidadãos que almejam acessar o sistema de ensino superior. Houve pessoas que constaram da primeira lista e acreditaram estar aprovadas, mas que já não estavam na segunda, causando frustração. A oferta de vagas via processo seletivo do SISU é um serviço prestado pelo governo federal, e deve haver garantias de qualidade e de funcionamento adequado nessa prestação.

26. No entanto, não há evidências de intencionalidade ou de eventual fraude no erro cometido, e sim de uma falha no processo. A equipe do MEC esclareceu, em entrevista realizada com o TCU, que houve um disparo da funcionalidade de emissão da lista de aprovados na Chamada Regular sem que tivesse ocorrido de forma completa o cálculo das notas e da classificação dos candidatos.

27. Entende-se que foram adotadas as medidas mitigadoras possíveis para esse erro, bem como para evitar ou, ao menos, minimizar a ocorrência de novas falhas, como se verá adiante.

28. A segunda falha ocorreu no processo de ranqueamento dos candidatos, quando do cálculo das notas na etapa de chamada regular. O problema afetou alguns candidatos em suas classificações nas categorias de reservas de cotas previstas na Lei 14.723/2023.

29. Esse problema foi identificado posteriormente, durante a fase de lista de espera, etapa em que são emitidas listas para todas as instituições que aderiram ao processo seletivo do SISU, contendo os candidatos não classificados na etapa de chamada regular, mas que indicaram manifestação de interesse em continuar na disputa por vagas não ocupadas, em uma de suas duas opções de cursos. Essa etapa de lista de espera é gerenciada por cada instituição de ensino, a partir dessas listas.

30. Alguns candidatos, a exemplo dos que concorriam ao curso de Medicina na UFNT, constatarem o problema e levaram ao conhecimento do MEC e do MPF, tendo gerado os pedidos de informação encaminhados ao Ministério, constantes dos processos SEI cujas cópias foram solicitadas e analisadas. No caso da UFNT, trata-se do processo 23000.026815/2024-08, antes citado.

31. A Lei 14.723, de novembro de 2023, que alterou a Lei 12.711/2012, conhecida por Lei de Cotas, trouxe a necessidade de alterações no sistema de classificação e seleção do SISU e nos sistemas das instituições, com pouco tempo para a implantação, visto que o processo seletivo ocorreu já no início de 2024.

32. Foi atualizada também a Portaria Normativa 21/2012, que regulamenta o SISU, para “permitir que o cotista concorra inicialmente em ampla concorrência e depois em todas as

modalidades da Lei de Cotas”, conforme a ordem de classificação definida no artigo 20 da mencionada Portaria. Esse é o sistema de ranqueamento, baseado nas informações socioeconômicas e de raça informadas no processo de inscrição do SISU.

33. Assim, houve um erro no processamento da chamada regular, que resultou no número de 4.656 candidatos “que deveriam ter sido aprovados na chamada regular e que manifestaram interesse na lista de espera”. Esses candidatos foram identificados, e o Ministério da Educação encaminhou ofícios a 94 instituições relacionadas às listas de espera contendo esses candidatos e expedindo orientações sobre a convocação.

34. Entre as comunicações expedidas, destaca-se o ofício enviado à UFNT (peça 20 p. 8-9). Conforme se depreende do teor desse documento, o MEC solicitou que fossem “tomadas as medidas administrativas internas necessárias para a matrícula dos estudantes relacionados no arquivo anexo em suas respectivas escolhas de curso”, para a “garantia dos direitos de todos os candidatos inscritos”. Descreveu se tratar de procedimento de caráter excepcional, não necessitando de quaisquer atos regulatórios adicionais.

35. A lista de candidatos anexada ao mencionado ofício foi também encaminhada ao TCU, não tendo sido juntada face à necessidade de sigilo de dados pessoais. No entanto, demonstra-se a seguir o seu conteúdo, sem identificação dos candidatos.

Quadro I – Candidatos constantes de lista enviada à UFNT para que fossem convocados durante a fase de listas de espera

ETNIA E COR	QUILOMBOLA	DEFICIENTE	CURSO	GRAU	TURNO	TIPO ESCOLHIDO	TIPO CONCORRENCIA	NOTA CANDIDATO	NOTA CORTE	VAGAS OFERTADAS	QT MATRICULADOS ATÉ 28-02	Vagas disponíveis na LE até 28-02	Dentro do número de vagas na LE?
PARDA	N	N	MEDICINA	Bacharelado	Integral	LI_EP	LI_PPI	743,73	742,49	4	4	0	NÃO
PARDA	S	N	GESTÃO DE TURISMO	Tecnológico	Noturno	LB_EP	LB_Q	471,94	440,71	1	0	1	SIM
PARDA	N	N	ZOOTECNIA	Bacharelado	Integral	LB_EP	LB_PPI	591,48	573,21	4	2	2	SIM
PARDA	N	N	ZOOTECNIA	Bacharelado	Integral	LB_EP	LI_PPI	591,48	583,31	4	2	2	SIM
PARDA	N	N	CIÊNCIAS SOCIAIS	Licenciatura	Matutino	LI_EP	LI_PPI	553,83	551,95	4	2	2	SIM
PARDA	N	N	EDUCAÇÃO FÍSICA	Licenciatura	Noturno	LI_EP	LI_PPI	573,65	567,6	4	3	1	SIM
PARDA	N	N	HISTÓRIA	Licenciatura	Noturno	LI_EP	LI_PPI	586,21	583,86	4	0	4	SIM
INDÍGENA	N	N	GEOGRAFIA	Licenciatura	Noturno	LI_EP	LI_PPI	556,73	553,21	4	3	1	SIM
PARDA	N	N	LOGÍSTICA	Tecnológico	Matutino	LI_EP	LI_PPI	602,22	600,6	4	1	3	SIM
PRETA	N	N	MATEMÁTICA	Licenciatura	Matutino	LB_EP	LB_PPI	550,2	512,48	4	2	2	SIM
PARDA	N	N	PEDAGOGIA	Licenciatura	Noturno	LB_EP	LB_PPI	534,51	521,3	4	2	2	SIM
PARDA	N	N	PEDAGOGIA	Licenciatura	Noturno	LB_EP	LI_PPI	534,51	530,43	4	3	1	SIM
PARDA	N	N	MEDICINA	Bacharelado	Integral	LB_EP	LB_PPI	743,31	726,99	4	3	1	SIM
PARDA	N	N	MEDICINA	Bacharelado	Integral	LB_EP	LI_PPI	743,31	742,49	4	4	0	NÃO

Obs: 1) candidatos constantes da lista de espera da UFNT (não convocados na Chamada Regular do SISU); 2) somente campos selecionados pelo auditor, retirados os dados de identificação dos candidatos e outros campos desnecessários para a demonstração da situação

Legenda dos tipos (modalidades conforme a lei de reserva de cotas):

LI_E
P Candidatos que, independentemente da renda, tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

LB_E
P Candidatos com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1 salário-mínimo que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

LI_P
PI Candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, independentemente da renda, que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

LB_P
PI Candidatos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1 salário mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).

LB_Q *Candidatos autodeclarados quilombolas, com renda familiar bruta per capita igual ou inferior a 1 salário-mínimo e que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (Lei nº 12.711/2012).*

36. Consta-se, a partir do quadro I, que: i) houve 14 candidatos para cursos da UFNT que tiveram nota suficiente para serem convocados na etapa de Chamada Regular, mas não foram (nota maior que a nota de corte); ii) todos os candidatos escolheram categorias relacionadas à escola pública, independente de renda ou com renda até 1 salário mínimo; iii) no entanto, os candidatos teriam que ter sido aprovados em modalidades de concorrência PPI (pretos, pardos e indígenas) e quilombolas; iv) todos os candidatos escolheram categorias relacionadas à escola pública, independente de renda ou com renda até 1 salário mínimo; v) para dois candidatos, não havia mais vagas na lista de espera (linhas com destaque).

37. Verifica-se que ocorreu processamento indevido da classificação desses candidatos, ao não ter sido observada a ordem de ranqueamento estabelecido no artigo 20 da Portaria Normativa 21/2012, com a alteração da Portaria 2.027, de 16/11/2023. Este normativo dispõe que, para aqueles estudantes que concorrem às vagas reservadas de acordo com o perfil socioeconômico informado na inscrição, haverá uma ordem de classificação, iniciando na categoria de escola pública independente de renda, até a categoria de escola pública com renda familiar bruta inferior a 1 salário-mínimo autodeclarado preto, pardo ou indígena, caso aplicável (alíneas “a” até “h” do inciso II do art. 20), caso não seja selecionado para uma dessas.

38. No intuito de ilustrar a falha, veja-se o caso do candidato constante da primeira linha do Quadro I, que concorreu ao curso de medicina. As opções marcadas no SISU, no processo de inscrição foram: cor parda, não quilombola, e modalidade de concorrência escolhida LI_EP (estudante de escola pública, independente de renda).

39. Nessa modalidade, o aluno não foi classificado entre os aprovados na chamada regular; contudo, atingiu nota suficiente para entrar por meio de outra modalidade de reserva de vagas, não escolhida, mas integrante da ordem de preferências estabelecida no art. 20 aplicável ao candidato, considerando a informação de cor parda, a LI_PPI (alunos de escola pública independente de renda autodeclarados pretos, pardo e indígenas). Ainda que não fosse a modalidade escolhida, a norma determina que seja aplicada a ordem estabelecida para as categorias possíveis.

40. Assim, não houve a classificação do estudante na chamada regular, na categoria LI_PPI.

41. Nesse caso específico, houve um agravante para a resolução da falha - a inexistência de vagas restantes para as chamadas da lista de espera, que já estavam esgotadas. Segundo o MEC, a orientação dada às instituições foi a criação de vaga “extra”, sem necessidade de qualquer ato regulatório.

42. Observa-se que as 94 instituições são de natureza pública federal, o que confirma que o problema foi relativo ao ranqueamento das vagas definidas na Lei 12.711/2012, Lei das Cotas, que alcança somente as instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação, conforme seu art. 2º.

43. Cabe ainda destacar que o MEC encaminhou lista específica para cada uma das 94 IES em que foi verificado o problema, da mesma forma que a planilha enviada à UFNT.

44. No tocante a essa falha, entende-se que foram também adotadas as providências possíveis para sua resolução, com as orientações expedidas às instituições de ensino para

a correção, que deveriam ser efetuadas durante a etapa de convocações das listas de espera.

45. Os erros no SISU 2024, em que pese a relevância e o impacto junto aos usuários, devem ser examinados no contexto do curto prazo para as implementações das mudanças nas normas sobre reservas de vagas, bem como da complexidade do sistema e de possíveis deficiências de estrutura e pessoal da área de tecnologia da informação do órgão. Não se vislumbra ato ou omissão que possam acarretar responsabilização de algum gestor envolvido na cadeia de atos relacionados ao processo de manutenção e otimização do sistema, no âmbito da competência dessa Corte de Contas.

46. Além disso, as medidas que foram adotadas pelas áreas competentes, tanto corretivas como preventivas, denotam o esforço dos gestores para a garantia do aperfeiçoamento do sistema, da aderência às regras normativas e de negócios, da gestão de riscos e diminuição da probabilidade de novas ocorrências e de maior transparência.

47. Como já referido, verificam-se diversas providências adotadas pelo gestor público em seu dever de autotutela, abrangendo a revisão de normativos e o fortalecimento das estruturas de governança, a contratação de assistência técnica especializada da UFC para o aperfeiçoamento dos processos internos relativos à gestão e operação do SISU, projeto que tem como um dos resultados esperados a sistematização dos fluxos com base nos documentos normativos do programa e identificação de eventuais gargalos ou inconsistências. Houve ainda procedimento administrativo interno para apuração de responsabilidades administrativas, que resultou um termo de ajuste de conduta, de natureza disciplinar.

48. Impende destacar que na realização do SISU do exercício de 2025 não houve notícias acerca de eventuais problemas do sistema.

49. Portanto, não há necessidade de dar continuidade ao processo, face às informações e esclarecimentos já prestados e analisados.

50. As falhas identificadas e sanadas pela Administração importam em não atendimento dos requisitos de qualidade da informação produzida na oferta de um serviço público, a seguir estabelecidos.

51. A Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, dispõe no art. 7º, inciso IV:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada

52. Entre as diretrizes estabelecidas para a implementação de serviços digitais oferecidos aos cidadãos, na Lei 14.129/2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, destaca-se a necessidade de os órgãos e entidades da Administração Pública implementarem mecanismos de governança, gestão de riscos, controle e auditoria, com vistas à “identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos da prestação digital de serviços públicos” (art. 48).

53. Nesse sentido, considerando as providências adotadas, não se vislumbra a necessidade de dirigir ao gestor medida corretiva por meio de determinação, no encaminhamento a ser proposto.

54. No que tange ao pedido do solicitante, de que o TCU proceda com a fiscalização por meio de “auditoria de conformidade, em relação à gestão do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) no concernente às falhas envolvendo divulgações dos resultados

provisórios e na lista de espera citados”, não se vislumbra a necessidade de formalizar o instrumento de fiscalização de auditoria de conformidade, considerado a análise conclusiva já realizada.

55. A fiscalização sobre os problemas no SISU relatados pode ser considerada concluída, nessa etapa de análise preliminar de informações, documentos e esclarecimentos obtidos com fundamento no art. 157 do RI/TCU e na delegação de competência dada pela Portaria MIN-AAA 1/2022.

56. Cabe informar que o TCU está finalizando auditoria para avaliar o acesso e a não ocupação de vagas nas universidades federais (TC 007.241/2024-0, Relator Ministro Bruno Dantas), em que uma das questões de auditoria envolveu o exame do SISU como processo seletivo de ingresso, porém com uma abordagem operacional, ou seja, com foco na eficiência e efetividade do processo. Entre as propostas da auditoria, ainda não apreciada, a equipe propõe otimizações no sistema, voltadas a uma redução dos gargalos que limitam a ocupação e a problemas quanto à transparência e apresentação de informações qualificadas aos candidatos.

CONCLUSÃO

57. A presente SCN deve ser conhecida, eis que atende aos requisitos de admissibilidade, conforme já mencionado na instrução de peça 11.

58. O objeto do pedido de fiscalização é específico e limitado a ocorrência de duas falhas ocorridas no processo SISU 2024.

59. Foram realizadas diligências preliminares junto ao Ministério da Educação, além de entrevistas, que foram suficientes para esclarecimento dos fatos.

60. Considerando as análises realizadas na presente instrução, bem como o escopo da auditoria para avaliar o acesso e a não ocupação de vagas nas universidades federais (TC 007.241/2024-0, Ministro Relator Bruno Dantas), que, dentre outros aspectos, avaliou o SISU como processo seletivo de ingresso, entende-se que o propósito almejado pela demanda de auditoria constante na SCN foi suprido.

61. Nesse sentido, entende-se que não há, no presente momento, necessidade de abertura de outro processo de auditoria para avaliar o SISU nos termos solicitados pelo Congresso Nacional.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a presente solicitação do Congresso Nacional, com proposta de:

62.1. conhecer a presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988 e no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinados com o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

62.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado João Carlos Bacelar Batista, atual Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminhando-lhe cópia da deliberação que vier a ser proferida, que a Solicitação de Fiscalização REQ 3/2024-CFFC, encaminhada ao TCU pelo Ofício 105/2024/CFFC-P, foi atendida por meio da análise de informações, documentos e esclarecimentos obtidos junto aos gestores;

62.3. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos Exmos. Srs. Deputados Junio Amaral, autor do Requerimento 3/2024-CFFC, e Joseildo Ramos, que



ocupava a presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem como ao Ministério da Educação;

62.4. com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, combinado com os arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida, arquivando-se os autos.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional apresentada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, decorrente da aprovação do Requerimento 3/2024-CFFC, de autoria do Deputado Federal Junio Amaral, em que se requer do TCU a realização de fiscalização *“com o objetivo de apurar a legalidade, regularidade e eficiência na gestão do Sistema de Seleção Unificada (SISU), vinculado ao Ministério da Educação, no âmbito das graves falhas referentes às divulgações dos resultados do processo seletivo no ano de 2024”* (peça 4).

2. O parlamentar autor do Requerimento 3/2024-CFFC aponta a ocorrência de duas falhas graves, a ensejar uma “profunda análise fiscalizatória”: i) no dia 30/1/2024 teria ocorrido a publicação indevida dos resultados provisórios no portal eletrônico do SISU, retirados do ar posteriormente; e ii) no mês de fevereiro de 2024, teria ocorrido novo erro do Ministério da Educação envolvendo a divulgação da lista de espera.

3. Mediante diligências, dirigidas à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (MEC/SESU), foi solicitado, em síntese, acesso aos processos que: i) tenham tratado do incidente narrado, incluindo apurações em âmbito disciplinar; ii) tenham tratado de atendimento de requerimento de informações formulados por outras instâncias; iii) tenham tratado do pedido de *“esclarecimentos sobre problemas enfrentados nos sistemas do Ministério, bem como as providências adotadas para garantir a segurança e eficiência no SISU”*, formulado pela União Nacional dos Estudantes – UNE, noticiado na mídia. Foram solicitadas, ainda, informações complementares, alusivas às falhas no ranqueamento dos candidatos.

4. Conforme demonstrado nas análises da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos – AudEducação, as informações disponibilizadas em resposta às diligências e os esclarecimentos prestados em entrevistas com gestores da equipe do MEC permitem concluir que, a despeito da confirmação da ocorrência das duas falhas mencionadas, causadas por falhas no sistema eletrônico do SISU 2024, não restou evidenciada qualquer intencionalidade ou de eventual fraude no erro cometido, mas sim de falha no processo, para as quais foram adotadas medidas possíveis para a sua resolução, bem como para evitar ou, ao menos, minimizar a ocorrência de novas falhas. Não se vislumbrou, também ato ou omissão que possa acarretar a responsabilização de algum gestor em relação às ocorrências referidas.

5. A primeira falha consistiu na divulgação de resultados inválidos na Chamada Regular que ficaram disponíveis no portal do SISU na internet por 25 minutos, na manhã de 30/1/2024. Identificada a falha, a informação foi retirada do portal e a lista correta foi publicada no dia seguinte (31/1/2024). A equipe do MEC esclareceu que houve um disparo da funcionalidade de emissão da lista de aprovados na Chamada Regular sem que tivesse ocorrido de forma completa o cálculo das notas e da classificação dos candidatos.



6. Em razão da repercussão do caso à época dos fatos, os gestores do MEC publicaram notas de esclarecimento e prestaram informações em outras instâncias, a exemplo de audiência pública no Senado Federal em abril de 2024.

7. A segunda falha ocorreu no processo de ranqueamento dos candidatos, quando do cálculo das notas na etapa de chamada regular, com impacto nas categorias de reservas de cotas previstas na Lei 14.723/2023. O problema foi identificado posteriormente, durante a fase de lista de espera (gerenciada por cada instituição de ensino), em que são emitidas listas para todas as instituições que aderiram ao processo seletivo do SISU, contendo os candidatos não classificados na etapa regular, mas que indicaram manifestação de interesse em continuar na disputa por vagas não ocupadas, em uma de suas duas opções de cursos.

8. A Lei 14.723, de 13 de novembro de 2023, que alterou a Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas), ensejou alterações no sistema de classificação no SISU e nos sistemas das instituições. Na situação concreta em exame, houve reduzido prazo para a implantação das alterações, tendo em vista que o processo seletivo ocorreu já no início de 2024.

9. Em decorrência da alteração promovida pela Lei 14.723/2023, o MEC atualizou as regras para a classificação no SISU, por meio da Portaria 2.027/2023 (altera a Portaria 21/2012, regulamento do SISU), para “permitir que o cotista concorra inicialmente em ampla concorrência e depois em todas as modalidades da Lei de Cotas”, conforme ordem de classificação definida no regulamento. Trata-se do sistema de ranqueamento, baseado nas informações socioeconômicas e de raça informadas no processo de inscrição do SISU.

10. No caso, houve um erro no processamento da chamada regular, que impactou a situação de 4.656 candidatos “que deveriam ter sido aprovados na chamada regular e que manifestaram interesse na lista de espera”. Após identificação dos candidatos impactados, o MEC encaminhou ofícios a 94 instituições relacionadas às listas de espera contendo esses candidatos e expedindo orientações sobre a convocação. Para os casos de inexistência de vagas restantes para as chamadas da lista de espera, o MEC orientou as instituições a criar “vaga extra”, sem necessidade de qualquer ato regulatório. As 94 instituições mencionadas são de natureza pública federal, visto que Lei de Cotas dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico.

11. Ainda sobre as informações disponibilizadas pelo MEC, reproduzo trecho da instrução da AudEducação que descreve as apurações havidas em relação aos fatos, inclusive no âmbito de demanda do Deputado Federal Junio Amaral, autor do requerimento que deu origem a esta SCN:

14.1. **Processo 23123.000626/2024-19**, pedido do Dep. Messias Donato: Requerimento de Informações 7/2024, em que o Deputado solicitou esclarecimentos a respeito de “falha no sistema SISU e cancelamento de aprovações no vestibular 2024”: o MEC informou que a falha e o suposto cancelamento de aprovações seria o adiamento da divulgação do resultado oficial da chamada regular do SISU 2024, do dia 30 para o dia 31, e que tal postergação ocorreu para garantir a correta validação da classificação, após disponibilização indevida e constatação da falha.

14.2. **Processo 23123.001386/2024-61**, pedido da Dep. Júlia Zanatta: Requerimento de Informação 465/2024, solicitando esclarecimentos sobre “falhas no Sistema de Seleção Unificada (Sisu) em 2024”. Foi informado que a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) abriu uma investigação preliminar sumária e que um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) foi oferecido e assinado. Além disso, o MEC informou que o objetivo da ampliação do prazo para a divulgação dos resultados do SISU foi a garantia da adequação a alterações da lei de reserva de vagas em instituições públicas federais (Lei 12.711/2012, alterada pela Lei 14.723/2023), além de assegurar a homologação precisa dos ranqueamentos; ademais, também foi relatada a verificação da falha na listagem preliminar de 30/1 e a consequente interrupção com a notificação da nova data.

14.3. **Processo 23123.002886/2024-1**, pedido do Dep. Junio Amaral: encaminhamento do Requerimento de Informação 281/2024, assinado pelo Deputado também autor da presente Representação. Foram prestadas as informações no mesmo teor dos outros requerimentos.

14.4. **Processo 23000.008010/2024-74**, Manifestações encaminhadas pela Procuradoria da República em Goiás: tratou de reclamações de estudantes acerca de inconsistências na lista da chamada regular e mudanças na lista de convocados da lista de espera da Universidade Federal de Goiás (UFG). O Ministério informou que “a Lei nº 14.723/2023, publicada em 13 de novembro de 2023, demandou do Ministério da Educação (MEC) e das instituições públicas de ensino superior (IES) adaptações em seus sistemas eletrônicos e processos operacionais dos processos seletivos para os cursos de graduação”, bem como alterações no sistema de classificação e seleção do SISU. Foi esclarecido no processo que o alegado erro não ocorreu, pois tratou-se de uma adaptação no sistema, que passou a considerar o perfil socioeconômico do candidato e o registro no sistema de inscrição, indicando concordância ou não em ser classificado como cotista.

14.5. **Processo 23000.015348/2024-82**, Manifestações encaminhadas pela Procuradoria da República em Sergipe: encaminhamento de manifestação de um estudante relatando supostas inconsistências entre o resultado da chamada regular e a lista de convocados da lista de espera da Universidade Federal de Sergipe (UFS). O MEC informou ter detectado uma inconsistência no final de fevereiro de 2024, o que foi solucionado com a identificação dos candidatos da UFS impactados e notificação à universidade para que fossem atendidos na lista de espera, resultando, conforme alegado, em ausência de prejuízo a qualquer candidato.

14.6. **Processo 23000.026815/2024-08**, Manifestações encaminhadas pela Procuradoria da República em Tocantins: encaminhamento de manifestação de estudante relatando possível inconsistência na Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), pois candidatos convocados na lista de espera teriam apresentado notas superiores à nota de corte da mesma cota, em comparação com o resultado da chamada regular. Na resposta do MEC, referiu-se a mudança na lei de cotas, que passou a determinar que “o cotista inicialmente concorra em ampla concorrência e, em seguida, nas modalidades da Lei de Cotas”. Desse modo, foi atualizada a Portaria Normativa 21/2012, que regulamenta o SISU, para “permitir que o cotista concorra inicialmente em ampla concorrência e depois em todas as modalidades da Lei de Cotas, conforme o questionário socioeconômico preenchido na inscrição, seguindo a ordem de classificação definida no artigo 20 desta Portaria”. Informou-se que foi expedida orientação à UFNT para a garantia dos direitos de todos os candidatos inscritos, com adoção de medidas de caráter excepcional.

12. Conforme bem observado pela unidade técnica, as falhas no SISU 2024, em que pese a relevância e impacto, devem ser examinadas no contexto do curto prazo para a implementação das mudanças nas normas sobre reservas de vagas, bem como da complexidade do sistema e de possíveis deficiências de estrutura e pessoal da área de tecnologia da informação do órgão. Foram informadas diversas medidas corretivas e preventivas adotadas pelas áreas competentes, a indicar a atuação dos gestores voltada ao aperfeiçoamento do sistema e à redução de risco de novas ocorrências.

13. Face aos esclarecimentos apresentados, não se identificou a existência de ato ou omissão que possa resultar em responsabilização de algum gestor envolvido na cadeia de atos relacionados ao processo de manutenção e otimização do sistema, no âmbito da competência do TCU.

14. Dessa forma, em linha com as conclusões da unidade técnica, considero que as informações prestadas são suficientes para a elucidação do objeto pretendido, não se vislumbrando a necessidade de formalizar o instrumento de fiscalização demandado originalmente, considerando a análise conclusiva já realizada.

15. Por fim, cumpre registrar que, no âmbito do TC 007.241/2024-0, de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas, ainda não apreciado, o Tribunal trata de auditoria para avaliar o acesso e a não ocupação de vagas nas universidades federais, em que uma das questões de auditoria envolveu o exame do SISU como processo seletivo de ingresso, porém com uma abordagem operacional, ou seja, com foco na eficiência e efetividade do processo.



16. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 961/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.567/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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 que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) em que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requer do TCU realização de fiscalização “*com o objetivo de apurar a legalidade, regularidade e eficiência na gestão do Sistema de Seleção Unificada (SISU), vinculado ao Ministério da Educação, no âmbito das graves falhas referentes às divulgações dos resultados do processo seletivo no ano de 2024*”.

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

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

9.2. informar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que o objeto do Requerimento 3/2024-CFFC, encaminhado ao TCU mediante o Ofício 105/2024/CFFC-P, foi atendido mediante análise conclusiva realizada por unidade técnica desta Corte de Contas a partir de informações e esclarecimentos obtidos mediante diligências e interlocuções com o Ministério da Educação;

9.3. encaminhar ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao Deputado Federal Junio Amaral, autor do Requerimento 3/2024-CFFC; e ao Ministério da Educação, cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, assim como cópia da instrução da unidade técnica (peça 21);

9.4. considerar integralmente atendida a Solicitação objeto deste processo, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.5. encaminhar os presentes autos à Presidência do TCU para expedição do aviso com a comunicação da deliberação, nos termos do art. 19 da Resolução-TCU 215/2008;

9.6. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.



11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0961-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, 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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 035.128/2017-8.

Natureza: Embargos de declaração (Representação).

Órgãos/Entidades: Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro.

Responsáveis: Danielle Vianna Martins (019.155.447-26); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20); Paschoal Martini Simoes Junior (842.884.267-15).

Interessados: Danielle Vianna Martins (019.155.447-26); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Paschoal Martini Simoes Junior (842.884.267-15).

Representação legal: Marcos Jose Santos Meira (OAB/PE 17.374), Andre Luis Santos Meira (OAB/DF 25.297) e outros, representando Danielle Vianna Martins; Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), representando Paschoal Martini Simoes Junior; Polliana Cristina Oliveira de Carvalho (OAB/DF 34.894), Dalide Barbosa Alves Corrêa (OAB/DF 7.609) e outros, representando Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), representando Marcelo José Salles de Almeida; Walmir Antonio Barroso (OAB/RJ 52.839), representando Orlando Santos Diniz.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. RECURSO INOMINADO. NÃO CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÕES E OBSCURIDADES. REJEIÇÃO. PRESENÇA DE CONTRADIÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO ACÓRDAO EMBARGADO.

RELATÓRIO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos por Paschoal Martini Simões Junior, Marcelo José Salles de Almeida e Danielle Vianna Martins, por meio de seus representantes legais, em face do Acórdão 1.231/2024 - TCU – Plenário, que, em essência, rejeitou suas razões de justificativa e aplicou-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, diante de irregularidades ocorridas na Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ), trazidas ao conhecimento desta Corte por intermédio do relatório de auditoria 2017 produzido pelo Conselho Fiscal do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (peças 148, 151 e 155). Além disso, foi interposto recurso inominado pelo representante legal do Sr. Orlando Santos Diniz, o qual, da mesma forma, teve suas razões de justificativa rejeitadas, com aplicação de multa, também em razão do referido julgado (peça 165). As respectivas multas foram fixadas nos valores abaixo:

Responsável	Multa (R\$)
Orlando Santos Diniz	79.004,53
Marcelo José Salles de Almeida	50.000,00
Paschoal Martini Simões Júnior	20.000,00
Danielle Vianna Martins	20.000,00

2. Os recorrentes foram arrolados e ouvidos em audiência em razão de diversas ocorrências apontadas no mencionado relatório de auditoria do Conselho Fiscal do Senac, porém seu sancionamento decorreu especificamente das irregularidades adiante descritas:

i) “**Orlando Santos Diniz**, CPF: 793.078.767-20, Presidente do Conselho Regional do Senac, e **Marcelo José Salles de Almeida**, CPF: 738.146.287-72, Diretor do Senac/RJ, pela contratação do escritório Marinho & Valim Advogados por inexigibilidade de licitação, com vistas à criação, implementação e acompanhamento do programa de integridade do SENAC/ARRJ, no valor inicial de R\$ 1.920.000,00 (um milhão, novecentos e vinte mil reais) e valor final acordado de 3.360.000,00 (três milhões, trezentos e sessenta mil reais), sem a demonstração inequívoca do requisito da singularidade do objeto, e com registro de existência de Termo Aditivo, ainda que não executado integralmente, da ordem de 75% do valor inicialmente contratado, conforme processo de inexigibilidade n. 713.414 do Senac/RJ, em possível afronta ao art. 25 de Lei 8666/1993, à Resolução-SENAC nº 958/2012 e à Constituição Federal, art. 37, princípio da legalidade.”;

ii) “**Paschoal Martini Simões Júnior**, CPF: 842.884.267-15, Diretor de Comunicação Interino e **Danielle Vianna Martins**, Gerente de Eventos do Sistema Fecomércio CPF: 019.155.447-26, à época dos fatos, contratação, distrato e posterior recontração da empresa Morrone Comunicação LTDA., por inexigibilidade de licitação, com acréscimo de aproximadamente 94% (noventa e quatro por cento) nos valores inicialmente contratados por palestra, sem a apresentação de justificativas que pudessem validar a referida recontração com preços majorados, em possível afronta ao art. 25 de Lei 8666/1993, à Resolução-SENAC nº 958/2012 e à Constituição Federal, art. 37, princípio da legalidade.”

3. Em preliminar, os representantes dos Srs. Paschoal Martini Simões Junior e Marcelo José Salles de Almeida invocam o cabimento e tempestividade dos embargos, porquanto respaldados no



artigo 32, inciso II, e art. 34, *caput*, ambos da Lei 8.443/92, c/c o artigo 277, inciso III, e art. 287, *caput*, do Regimento Interno do TCU (RITCU), bem como por terem sido opostos em 15/7/2024, portanto dentro do prazo regimental de 10 dias, contados da publicação da decisão recorrida em Diário eletrônico (Ata 26/2024 – Plenário), ocorrida em 4/7/2024, à luz do disposto no art. 183, inciso IV, c/c 185, ambos do RITCU.

I

4. O embargante **Paschoal Martini Simões Júnior**, à peça 148, p. 3-5, a seu turno, aduz haver obscuridade no julgado embargado porquanto, ao contrário do que teria restado assentado no Voto condutor do Acórdão 1.231/2024 – TCU – Plenário, considera que não houve falta de fundamentação para embasar a rescisão amigável do contrato firmado com a empresa Marrone Comunicação Ltda., que estaria devidamente amparada no Memorando 52-A (peça 73, p. 218-221). Segundo posto, os respectivos fundamentos estavam assentados sob os prismas de (*verbis*):

“(…) (I) mudança no formato da apresentação para englobar momento de perguntas e respostas com os ouvintes (não previsto na avença anterior); (II) orientações individuais com a plateia (não previsto na avença anterior); (III) modificação do tema da palestra a fim de abordar temas mais específicos e individualizados em função do local do evento; (IV) aumento da carga horária de preparação de material e estudo (considerando o tratamento individualizado para cada evento, e não mais genérico)”.

5. Além disso, alega-se que a cronologia dos fatos estaria correta, embora não seja possível ao embargante colacionar novas provas tendo em vista ter deixado o cargo que ocupava no Senac/RJ há muitos anos, na medida em que haveria coerência entre o referido Memorando 52-A, de 26/5/2016, o distrato de 30/5/2016 (peça 73, p. 222/223), a segunda contratação assinada em 1/6/2016 (peça 73, p. 226-234). Quanto à questão de a data da proposta comercial da contratada, a qual teria respaldado todo o procedimento, ser posterior (26/6/2016) aos documentos do Senac/RJ que autorizaram o distrato e a nova contratação, sugere que estaria acometida de erro material, o que não invalidaria toda a narrativa e demonstração da verdade dos fatos.

6. Descarta-se, ainda, o Memorando 64-A, de 6/6/2016 (peça 73, p. 225), embora mencionado no acórdão embargado, como documento inábil a fundamentar a nova contratação, tendo em vista que faria referência a uma proposta de aditivo a incidir justamente sobre essa 2ª contratação (peça 148, p. 6-7).

7. Outrossim, procura-se assentar a tese de que a recontração se originou de intenção mútua entre o Senac/RJ e a então contratada, diante das novas demandas e estratégias para se obter maior efetividade para o público-alvo das palestras. Nesse sentido, considera ter havido obscuridade no acórdão embargado, porquanto teria apontado que o distrato não adviria de interesse da contratada e, ao mesmo tempo, ao fazer menção a documento que embasou a nova contratação, haveria reconhecido a intenção mútua (peça 148, p. 7-9).

8. Em relação à prescrição, alega-se que o voto condutor do acórdão em exame teria deixado de se posicionar sobre as razões para a aplicação das regras da Resolução TCU 344/2022 e, por outro lado, para o afastamento da jurisprudência do STF, STJ e também sobre a não incidência da Lei 9.873/1999, embora tenham sido invocadas nas razões de justificativa do embargante. Desse modo, considera-se que teria sido afastado o regramento insculpido no art. 1º, *caput*, da Lei 9.873/1999 que estabelece como marco inicial da contagem do prazo prescricional a data da prática do ato, bem como o disposto em entendimento do STF de que “a marcha prescricional tão somente pode ser interrompida a partir de ato inequívoco de apuração do fato”, cujo primeiro dele seria a efetiva e regular citação do embargante (peça 148, p. 10-12).

II



9. Já o embargante **Marcelo José Salles de Almeida**, à peça 151, p. 2-5, considera obscura a afirmação contida no acórdão recorrido “de que o contrato firmado com o escritório de advocacia Marinho & Valim, para a criação, implementação e acompanhamento do programa de integridade do SENAC/ARRJ não previa atividades privativas da advocacia”. Em sua visão, a obscuridade decorreria das seguintes razões: (i) atrelar o conceito da singularidade do objeto contratado à exclusiva hipótese de prestação de serviços jurídicos, a serem realizados privativamente por advogados, uma vez que tal conceito não teria relação com o prestador do serviço, mas tão somente com o objeto da avença; (ii) afirmar que as atividades executadas, embora requeressem conhecimento jurídico, não poderiam ser reputadas como exclusivas da advocacia, tendo em vista que opiniões legais, ou consultoria jurídica, inclusive elaborações de pareceres, seriam atividades privativas da advocacia, à luz do disposto no art. 1º, inciso II, da Lei 8.906/1994.

10. Também haveria obscuridade “na afirmação de que o escritório Marinho & Valim não detinha notória especialização no que tange a criação, implementação e acompanhamento de programa de integridade”, por entender que os critérios estabelecidos no inciso II do art. 10, Anexo I, da Resolução Senac 958/2012 não seriam cumulativos, nem tampouco taxativos, além do que restaria demonstrada a experiência do contratado na área e sua ampla produção acadêmica sobre o tema objeto da contratação (peça 151, p. 5-8).

11. Invoca-se ainda obscuridade em razão de o voto condutor do acórdão embargado afirmar ter havido violação ao art. 11, Anexo I, da Resolução Senac 958/2012, que versa sobre a necessidade de justificar o preço da contratação, e também que não restaria demonstrada a notória especialização do contratado, embora ambas as questões não tenham sido objeto de oitiva do embargante (peça 151, p. 8-13).

12. Outro questionamento refere-se à obscuridade decorrente de rejeição total das razões de justificativa do embargante mesmo tendo sido acolhida parte de sua defesa pertinente à assinatura de termo aditivo cujo valor alcançou 75% do preço inicial contratado e extrapolou, por conseguinte, o limite de 25% estabelecido em norma do próprio Senac (peça 151, p. 13-15).

13. Considera também obscuro o arbitramento da multa de R\$ 50.000,00 ao embargante sem indicação dos elementos norteadores (peça 151, p. 15).

14. Por fim, aduz ser obscuro que o cômputo do prazo prescricional não tenha utilizado como referência o disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, à luz de jurisprudência do STF, segundo o qual o marco inicial de contagem seria a data da prática do ato (peça 151, p. 15-17).

III

15. A seu turno, a embargante **Danielle Vianna Martins** vê omissões e obscuridades por entender que a análise da prescrição feita à luz das disposições da Resolução TCU 344/2022 teria sido realizada de forma genérica, sem levar em consideração, de forma específica, cada marco interruptivo invocado pela embargante. Alega somente reconhecer como marco interruptivo o Acórdão 2.912/2017-TCU-Plenário, de 12/12/2017, que determinou a autuação do presente processo de representação. Menciona outros marcos, os quais, em sua visão, não seriam hábeis a interromper a prescrição, quais sejam: (i) autuação da representação, em 20/12/2017, seria mero procedimento burocrático; (ii) instrução de saneamento à peça 20, de 19/2/2019, é sigilosa e assim caberia ao TCU demonstrar sua capacidade de interromper a prescrição; (iii) o Ofício 0295/2019-TCU/Sec-RJ, à peça 22, consistiria em mera solicitação de informações direcionadas ao então Presidente do Senac/RJ; (iv) a diligência à peça 68, de 29/10/2020, é sigilosa e assim também caberia ao TCU demonstrar sua capacidade de interromper a prescrição; e (v) a instrução de mérito à peça 124, de 28/7/2022, sendo também sigilosa, impediria a embargante de verificar a pertinência do ato com a imputação que lhe é dirigida. Assim, conclui que, caso desconsiderados o ato de autuação dos autos e as instruções de saneamento às peças 20 e 68, já teriam transcorrido mais de três anos desde a prolação do Acórdão



2.912/2017-TCU-Plenário, o que configuraria a prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução TCU 344/2022 (peça 155).

IV

16. Quanto ao recurso interposto por **Orlando Santos Diniz**, mesmo seu preâmbulo tendo aludido ao Acórdão 1.231/2024 – TCU – Plenário prolatado no âmbito dos presentes autos e ao respectivo expediente que notificou o recorrente a respeito do referido julgado, o seu teor diz respeito a **pagamentos irregulares no Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015) do Senac/RJ**, matéria distinta da versada nos presentes autos. Conforme já anteriormente mencionado, o citado acórdão rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelo indigitado, bem assim condenou-lhe ao pagamento da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, em razão de irregularidades na **contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, com vistas à criação, implementação e acompanhamento do programa de integridade do SENAC/ARRJ** (peça 165, p. 2-3).

17. Em outra parte do documento faz-se corretamente referência a irregularidades ocorridas em procedimento licitatório, em que alega que o TCU não teria competência para julgar as contas do Senac/RJ, porém sem qualquer menção à contratação objetivamente tratada no acórdão versado (peça 165, p. 3-5).

18. Faz-se ainda requisição para inclusão de responsáveis no processo que não têm relação com os autos (peça 165, p. 5-6).

19. No mérito, as considerações ainda se referem ao **Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015) do Senac/RJ** (peça 165, p. 6-12).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Embargos de Declaração opostos por **Paschoal Martini Simões Junior, Marcelo José Salles de Almeida e Danielle Vianna Martins**, bem assim de recurso inominado interposto por **Orlando Santos Diniz**, respectivamente por meio de seus representantes legais, em face do Acórdão 1.231/2024 - TCU – Plenário (peças 148, 151, 155 e 165).

2. O julgado ora recorrido, em síntese, rejeitou suas razões de justificativa e aplicou-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, diante de irregularidades ocorridas na Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ), trazidas ao conhecimento desta Corte por intermédio do relatório de auditoria 2017 produzido pelo Conselho Fiscal do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. O sancionamento dos recorrentes decorreu especificamente das seguintes irregularidades:

i) “**Orlando Santos Diniz**, CPF: 793.078.767-20, Presidente do Conselho Regional do Senac, e **Marcelo José Salles de Almeida**, CPF: 738.146.287-72, Diretor do Senac/RJ, pela contratação do escritório Marinho & Valim Advogados por inexigibilidade de licitação, com vistas à criação, implementação e acompanhamento do programa de integridade do SENAC/ARRJ, no valor inicial de R\$ 1.920.000,00 (um milhão, novecentos e vinte mil reais) e valor final acordado de 3.360.000,00 (três milhões, trezentos e sessenta mil reais), sem a demonstração inequívoca do requisito da singularidade do objeto, e com registro de existência de Termo Aditivo, ainda que não executado integralmente, da ordem de 75% do valor inicialmente contratado, conforme processo de inexigibilidade n. 713.414 do Senac/RJ, em possível afronta ao art. 25 de Lei 8666/1993, à Resolução-SENAC nº 958/2012 e à Constituição Federal, art. 37, princípio da legalidade.”;

ii) “**Paschoal Martini Simões Júnior**, CPF: 842.884.267-15, Diretor de Comunicação Interino e **Danielle Vianna Martins**, Gerente de Eventos do Sistema Fecomércio CPF: 019.155.447-26, à época dos fatos, contratação, distrato e posterior recontração da empresa Morrone Comunicação LTDA., por inexigibilidade de licitação, com acréscimo de aproximadamente 94% (noventa e quatro por cento) nos valores inicialmente contratados por palestra, sem a apresentação de justificativas que pudessem validar a referida recontração com preços majorados, em possível afronta ao art. 25 de Lei 8666/1993, à Resolução-SENAC nº 958/2012 e à Constituição Federal, art. 37, princípio da legalidade.”

3. Por sua vez, as multas aplicadas foram fixadas nos valores abaixo:

Responsável	Multa (R\$)
Orlando Santos Diniz	79.004,53
Marcelo José Salles de Almeida	50.000,00
Paschoal Martini Simões Júnior	20.000,00
Danielle Vianna Martins	20.000,00

I

4. O embargante **Paschoal Martini Simões Júnior**, à peça 148, p. 3-5, aduz haver obscuridade no julgado embargado porquanto, ao contrário do que restou assentado no Voto condutor do Acórdão 1.231/2024 – TCU – Plenário, considera que não houve falta de fundamentação para embasar a rescisão amigável do contrato firmado com a empresa Marrone Comunicação Ltda., que estaria devidamente amparada no Memorando 52-A (peça 73, p. 218-221). Segundo posto, os respectivos fundamentos estavam sob os prismas de (*verbis*):

“(…) (I) mudança no formato da apresentação para englobar momento de perguntas e respostas com os ouvintes (não previsto na avença anterior); (II) orientações individuais com a plateia (não previsto na avença anterior); (III) modificação do tema da palestra a fim de abordar temas mais específicos e individualizados em função do local do evento; (IV) aumento da carga horária de preparação de material e estudo (considerando o tratamento individualizado para cada evento, e não mais genérico)”.

5. Além disso, alega-se que a cronologia dos fatos estaria correta, embora não seja possível ao embargante colacionar novas provas tendo em vista ter deixado o cargo que ocupava no Senac/RJ há muitos anos, na medida em que haveria coerência entre o referido Memorando 52-A, de 26/5/2016, o distrato de 30/5/2016 (peça 73, p. 222/223) e a segunda contratação assinada em 1/6/2016 (peça 73, p. 226-234). Quanto à questão de a data da proposta comercial da contratada, a qual teria respaldado todo o procedimento, ser posterior (26/6/2016) aos documentos do Senac/RJ que autorizaram o distrato e a nova contratação, sugere que estaria acometida de erro material, o que não invalidaria toda a narrativa e demonstração da verdade dos fatos.

6. Descarta-se, ainda, o Memorando 64-A, de 6/6/2016 (peça 73, p. 225), embora mencionado no acórdão embargado, como documento inábil a fundamentar a nova contratação, tendo em vista que faria referência a uma proposta de aditivo a incidir justamente sobre essa 2ª contratação (peça 148, p. 6-7).

7. Outrossim, procura-se assentar a tese de que a recontração se originou de intenção mútua entre o Senac/RJ e a então contratada, diante das novas demandas e estratégias para se obter maior efetividade para o público-alvo das palestras. Nesse sentido, considera ter havido obscuridade no



acórdão embargado, porquanto teria apontado que o distrato não adviria de interesse da contratada e, ao mesmo tempo, ao fazer menção a documento que embasou a nova contratação, haveria reconhecido a intenção mútua (peça 148, p. 7-9).

8. Em relação à prescrição, alega-se que o Voto Condutor do acórdão em exame teria deixado de se posicionar sobre as razões para a aplicação das regras da Resolução TCU 344/2022 e, por outro lado, para o afastamento da jurisprudência do STF, STJ e também sobre a não incidência da Lei 9.873/1999, embora tenham sido invocadas nas razões de justificativa do embargante. Desse modo, considera-se que teria sido afastado o regramento insculpido no art. 1º, caput, da Lei 9.873/1999 que estabelece como marco inicial da contagem do prazo prescricional a data da prática do ato, bem como o disposto em entendimento do STF que “a marcha prescricional tão somente pode ser interrompida a partir de ato inequívoco de apuração do fato”, cujo primeiro dele seria a efetiva e regular citação do embargante (peça 148, p. 10-12).

II

9. Já o embargante **Marcelo José Salles de Almeida**, à peça 151, p. 2-5, considera obscura a afirmação contida no acórdão recorrido “de que o contrato firmado com o escritório de advocacia Marinho & Valim, para a criação, implementação e acompanhamento do programa de integridade do SENAC/ARRJ não previa atividades privativas da advocacia”. Em sua visão, a obscuridade decorreria das seguintes razões: (i) atrelar o conceito da singularidade do objeto contratado à exclusiva hipótese de prestação de serviços jurídicos, a serem realizados privativamente por advogados, uma vez que tal conceito não teria relação com o prestador do serviço, mas tão somente com o objeto da avença; (ii) afirmar que as atividades executadas, embora requeressem conhecimento jurídico, não poderiam ser reputadas como exclusivas da advocacia, tendo em vista que opiniões legais, ou consultoria jurídica, inclusive elaborações de pareceres, seriam atividades privativas da advocacia, à luz do disposto no art. 1º, inciso II, da Lei 8.906/1994.

10. Também haveria obscuridade “na afirmação de que o escritório Marinho & Valim não detinha notória especialização no que tange a criação, implementação e acompanhamento de programa de integridade”, por entender que os critérios estabelecidos no inciso II do art. 10, Anexo I, da Resolução Senac 958/2012 não seriam cumulativos, nem tampouco taxativos, além do que restaria demonstrada a experiência do contratado na área e sua ampla produção acadêmica sobre o tema objeto da contratação (peça 151, p. 5-8).

11. Invoca-se ainda obscuridade em razão de o voto condutor do acórdão embargado afirmar ter havido violação ao art. 11, Anexo I, da Resolução Senac 958/2012, que versa sobre a necessidade de justificar o preço da contratação, e também que não restaria demonstrada a notória especialização do contratado, embora ambas as questões não tenham sido objeto de oitiva do embargante (peça 151, p. 8-13).

12. Outro questionamento refere-se à obscuridade decorrente de rejeição total das razões de justificativa do embargante mesmo tendo sido acolhida parte de sua defesa pertinente à assinatura de termo aditivo cujo valor alcançou 75% do preço inicial contratado e extrapolou, por conseguinte, o limite de 25% estabelecido na norma do próprio Senac (peça 151, p. 13-15).

13. Considera também obscura o arbitramento da multa de R\$ 50.000,00 ao embargante sem indicação dos elementos norteadores (peça 151, p. 15).

14. Por fim, aduz ser obscuro que o cômputo do prazo prescricional não tenha utilizado como referência o disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, à luz de jurisprudência do STF, segundo o qual o marco inicial de contagem seria a data da prática do ato (peça 151, p. 15-17).

III



15. A seu turno, a embargante **Danielle Vianna Martins** vê omissões e obscuridades por entender que a análise da prescrição feita à luz das disposições da Resolução TCU 344/2022 teria sido realizada de forma genérica, sem levar em consideração, de forma específica, cada marco interruptivo invocado pela embargante. Alega somente reconhecer como marco interruptivo o Acórdão 2.912/2017-TCU-Plenário, de 12/12/2017, que determinou a autuação do presente processo de representação. Menciona outros marcos, os quais, em sua visão, não seriam hábeis a interromper a prescrição, quais sejam: (i) autuação da representação, em 20/12/2017, seria mero procedimento burocrático; (ii) instrução de saneamento à peça 20, de 19/2/2019, é sigilosa e assim caberia ao TCU demonstrar sua capacidade de interromper a prescrição; (iii) o Ofício 0295/2019-TCU/Sec-RJ, à peça 22, consistiria em mera solicitação de informações direcionadas ao então Presidente do Senac/RJ; (iv) a diligência à peça 68, de 29/10/2020, é sigilosa e assim também caberia ao TCU demonstrar sua capacidade de interromper a prescrição; e (v) a instrução de mérito à peça 124, de 28/7/2022, sendo também sigilosa, impediria a embargante de verificar a pertinência do ato com a imputação que lhe é dirigida. Assim, conclui que, caso desconsiderados o ato de autuação dos autos e as instruções de saneamento às peças 20 e 68, já teriam transcorrido mais de três desde a prolação do Acórdão 2.912/2017-TCU-Plenário, o que configuraria a prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução TCU 344/2022 (peça 155).

IV

16. Quanto ao recurso interposto por **Orlando Santos Diniz**, mesmo seu preâmbulo tendo aludido ao Acórdão 1.231/2024 – TCU – Plenário prolatado no âmbito dos presentes autos e ao respectivo expediente que notificou o recorrente a respeito do referido julgado, o seu teor diz respeito a **pagamentos irregulares no Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015) do Senac/RJ**, matéria distinta da versada nos presentes autos. Conforme já anteriormente mencionado, o citado acórdão rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelo indigitado, bem assim condenou-lhe ao pagamento da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, em razão de irregularidades na **contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, com vistas à criação, implementação e acompanhamento do programa de integridade do SENAC/ARRJ** (peça 165, p. 2-3).

17. Em outra parte do documento faz-se corretamente referência a irregularidades ocorridas em procedimento licitatório, em que alega que o TCU não teria competência para julgar as contas do Senac/RJ, porém sem qualquer menção à contratação objetivamente tratada no acórdão versado (peça 165, p. 3-5).

18. Faz-se ainda requisição para inclusão de responsáveis no processo que não têm relação com os autos (peça 165, p. 5-6).

19. No mérito, as considerações ainda se referem ao **Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015) do Senac/RJ** (peça 165, p. 6-12).

V

20. Feitas essas considerações, registro preliminarmente que os embargos de **Paschoal Martini Simões Junior, Marcelo José Salles de Almeida e Danielle Vianna Martins** devem ser conhecidos por este Tribunal por atenderem aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU.

21. Em relação ao recurso inominado interposto por **Orlando Santos Diniz**, entretanto, cabe não conhecê-lo, porquanto não diz respeito à matéria tratada nos presentes autos, a qual, por sua vez, foi apreciada no bojo do Acórdão 1.231/2024 – TCU – Plenário, sendo assim inaplicável ao caso o princípio da fungibilidade recursal.

22. Em vista dos fundamentos dos embargos de declaração já acima sumarizados, verifica-se que são suscitadas possíveis “**obscuridades**” e “**omissões**” no aludido acórdão.

23. Segundo jurisprudência do TCU, **obscuridade** é o defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença, podendo decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos (Acórdão 1.914/2010-Plenário, de minha relatoria). Já a **omissão** que enseja embargos de declaração deve se referir a questão que deixou de ser decidida pelo julgador, embora fosse essencial ao desfecho da lide. Também pode ser a lacuna referente à conclusão do julgado, não a que diz respeito aos argumentos das partes, os quais podem ser rejeitados implicitamente (Acórdãos 7.774/2015-1ª Câmara e 2.725/2015-Plenário, Relator Min. José Múcio).

24. Um questionamento comum entre os embargantes relaciona-se à análise da prescrição da pretensão punitiva do TCU. Em resumo, foram apresentadas as seguintes considerações: (i) obscuridade pela ausência de posicionamento sobre as razões para a aplicação das regras da Resolução TCU 344/2022 e, por outro lado, para o afastamento da jurisprudência do STF e do STJ [a marcha prescricional tão somente poderia ser interrompida a partir de ato inequívoco de apuração do fato, cujo primeiro dele seria a efetiva e regular citação do embargante], como também sobre a não incidência da Lei 9.873/1999 [marco inicial da contagem do prazo prescricional seria a data da prática do ato]; e (ii) omissões e obscuridades ao entendimento de que a análise dos marcos interruptivos da prescrição deveria ser feita de forma individualizada em relação a cada responsável arrolado [considera como marco interruptivo apenas o Acórdão 2.912/2017-TCU-Plenário, que determinou a autuação do presente processo de representação, sendo os demais (autuação da representação, instrução de saneamento e expediente que solicitou informações ao então presidente do Senac/RJ) inábeis para tal, além do que em relação às instruções às peças 20 e 68 dos autos classificadas como sigilosas entende-se caber ao TCU demonstrar a capacidade para interromper a prescrição].

25. Sobre a análise da prescrição da pretensão punitiva do TCU, assim registrei no Voto Condutor da decisão recorrida:

(...)

72. Considerando que a presente representação foi autuada para tratar das novas irregularidades trazidas ao conhecimento desta Corte por intermédio do relatório de auditoria 2017 produzido pelo Conselho Fiscal do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, deve-se adotar como termo inicial do prazo prescricional, tendo em vista o disposto no inciso IV do art. 4º da aludida Resolução, a data de elaboração desse relatório de auditoria. Segundo o Ofício 230/17, encaminhado ao TCU pelo então presidente do Conselho Fiscal, o referido relatório foi aprovado por esse colegiado em reunião realizada no dia 8/5/2017 (peça 17, p. 1).

73. Desse modo, à luz das disposições da Resolução TCU 344/2022, apresento a seguir quadro resumo contendo os eventos correspondentes ao termo inicial do prazo da prescrição e suas respectivas causas interruptivas (rol não exaustivo):

Termo inicial da contagem do prazo prescricional		
Descrição	Data	Peça
Conhecimento das irregularidades constatadas em auditoria do Conselho Fiscal do Senac	8/5/2017	17, p. 1
Marcos interruptivos da prescrição		
Acórdão 2.912/2017-TCU-Plenário (determinou a autuação de processo para tratar das ocorrências trazidas ao conhecimento do TCU por meio do Ofício	12/12/2017	1

230/17 do Conselho Fiscal do Senac)		
Autuação da presente representação	20/12/2017	-
Instrução de saneamento	19/2/2019	20
Instrução de saneamento	29/10/2020	68
Instrução de saneamento	29/10/2021	76
Pronunciamento do Relator a respeito de instrução de saneamento	14/12/2021	78
Instrução de mérito	28/7/2022	124

74. Considerando não transcorridos mais de cinco anos, ou mesmo mais de três anos, entre o marco inicial prescricional e as respectivas causas interruptivas, verifica-se a não ocorrência, portanto, da prescrição quinquenal como também da prescrição intercorrente, previstas, respectivamente, no art. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022, para o exercício pelo Tribunal de sua pretensão punitiva.

(...)

26. Assim, ao confrontar os conceitos acima descritos com os fundamentos apresentados nos embargos aclaratórios, bem assim a teor da decisão recorrida, não identifico, entretanto, quaisquer obscuridades ou omissões. Conforme visto, toda a análise foi orientada pela Resolução TCU 344/2022, norma que atualmente regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. A propósito de parte dos questionamentos apresentados, o art. 1º da aludida norma, referente a suas disposições gerais, estabelece o seguinte:

Art. 1º A prescrição nos processos de controle externo, em curso no Tribunal de Contas da União, exceto os de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, **observará o disposto na Lei 9.873, de 23 de novembro de 1999, na forma aplicada pelo Supremo Tribunal Federal**, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5509, e regulamentada por esta resolução. (grifei)

27. Quando às ponderações acerca de marcos interruptivos específicos, é matéria a ser apreciada pelo juízo *ad quem*, conforme jurisprudência do TCU sobre os limites do objeto dos aclaratórios, a exemplo dos Acórdãos 752/2024 – 1ª Câmara (Relator: Min. Jhonatan de Jesus) e 533/2024 – Plenário (por mim relatado). Nada obstante, mesmo que se estivesse apreciando a matéria em sede da espécie recursal própria, ainda assim o argumento apresentado mostra-se improcedente. Os marcos interruptivos da prescrição utilizados na análise da prescrição são claramente atos inequívocos de apuração dos fatos, à luz do disposto no inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022. A propósito, transcrevo trecho do Voto Condutor do Acórdão 385/2023 – TCU – Plenário (Relator: Min. Antônio Anastasia):

10. Entretanto, cabe ainda verificar se houve a **prescrição intercorrente** estabelecida no art. 8º da referida resolução (baseado no art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999), que ocorre quando o processo permanece inerte por período superior ao triênio. Esclareço que, **nesse caso, a contagem é interrompida não somente nas hipóteses previstas para a prescrição quinquenal, mas também por qualquer ato processual que evidencie o andamento regular do feito**, como seria o caso, por exemplo, do encaminhamento dos autos para a manifestação do Ministério Público ou da realização de pesquisas de endereços para notificações. (grifei)

28. Foram feitas ainda considerações acerca de suposta restrição de acesso ao teor de peças sigilosas (peças 20 e 68) que se referem justamente a duas instruções de saneamento, ambas destinadas à realização de diligências, devidamente listadas como marcos interruptivos da prescrição, as quais também reputo como improcedentes. Segundo o art. 88, inciso I, da Resolução TCU 259/2014, as



partes, para o exercício da ampla defesa, poderão encaminhar ao Tribunal pedidos de vista e cópia dos autos, inclusive em relação às peças sigilosas, cujo acesso, consoante disposto no art. 93, §2º, da referida norma, observa um rito próprio com o único fim de garantir a intimidade e a vida privada dos cidadãos ou à preservação do sigilo sob a tutela do TCU, porquanto depende de autorização específica da autoridade competente.

29. Sobre a contratação, distrato e posterior recontração da empresa Morrone Comunicação LTDA., foram suscitadas supostas obscuridades pelo recorrente Paschoal Martini Simões Júnior já acima descritas. Em essência, enquanto o Voto Condutor do Acórdão 1.231/2024 – Plenário sustenta que os referidos procedimentos careceram da devida fundamentação, o que ensejou a rejeição das razões de justificativa apresentadas e a correspondente aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, o embargante procura alegar o contrário. São questionamentos, portanto, relacionados ao mérito da decisão combatida, em que se busca discutir posicionamentos contidos na deliberação, incabível de se serem analisados pela via de embargos declaratórios.

30. Conquanto os fundamentos apresentados não ensejem quaisquer obscuridades, omissão ou contradição da decisão embargada, esclareça-se que as análises foram orientadas pela documentação requisitada ao próprio Senac/RJ, devidamente acostada aos autos. Além da desconexão cronológica evidente de documentos, na medida em que a nova proposta apresentada pela jornalista, na qual se **destaca apenas sua experiência como correspondente da TV Globo na cidade de Nova York, entre anos de 2007 e 2012, bem assim se apresenta o novo preço de R\$ 35.000,00 por palestra**, é bem posterior (26/6/2016) (peça 73, p. 224) à assinatura do próprio distrato em 30/5/2016 (peça 73, p. 224), o qual, por sua vez, ensejou a nova contratação de forma infundada em valores 94% superiores à contratação anterior. Outrossim, o documento apontado como referência para o distrato e nova contratação, qual seja, o Memorando 52-A (peça 73, p. 218-221), em que pese atribuir textualmente à contratada a sugestão de alterar o tema das palestras, bem como apresentar outros elementos afetos a suposto aumento de jornada de trabalho da jornalista e a outros compromissos pertinentes a sua própria profissão sem relação com a contratação, não é precedido de quaisquer outros documentos encaminhados pela contratada que respaldem as informações contidas no aludido memorando.

31. Quanto à contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, o embargante Marcelo José Salles de Almeida alega obscuridades tecendo considerações que, da mesma forma como anteriormente apontado, relacionam-se ao mérito da decisão combatida, em que se busca discutir posicionamentos contidos na deliberação, incabível de se serem analisados pela via de embargos declaratórios.

32. Ademais, ao se confrontar o teor do Voto Condutor do Acórdão 1.231/2024 – Plenário com essas considerações, verifica-se que estas não se sustentam. O recorrente faz suposições de que a decisão recorrida conteria obscuridade ao afirmar que (i) o contrato firmado não previa atividades privativas da advocacia; (ii) haveria correlação entre o conceito de singularidade do objeto e a necessidade de serviços jurídicos prestados privativamente por advogados; (iii) as atividades previstas no contrato não poderiam ser consideradas exclusivas da advocacia, embora a elaboração de pareceres o seja; e (iv) o escritório contratado não teria notória especialização no objeto da avença por entender que os requisitos contidos no inciso II do art. 10, Anexo I, da Resolução Senac 958/2012 seriam cumulativos. Em verdade, o aludido voto, em apertada síntese, ao sustentar a insuficiência da fundamentação para amparar a inexigibilidade e a escolha do contratado, aduziu que: (i) os serviços contratados têm natureza de assessoria ou consultoria técnica e, nesse sentido, não podem ser considerados como “serviços jurídicos ou advocatícios” **aplicáveis no patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas**, passíveis de serem contratados por inexigibilidade de licitação quando o objeto não é trivial ou comum, porém complexos ao ponto de escapar à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura da advocacia pública; (ii) a singularidade deve decorrer da própria



demonstração de que a escolha do contratado recaiu sobre aquele mais adequado à plena satisfação do objeto, de modo que reste comprovado que as características do escolhido o diferenciam de outros potenciais executores do mesmo serviço; e (iii) há que se ter um elemento de distinção, também denominado de componente criativo do autor pela doutrina em serviços da espécie contratada, a exemplo de uma metodologia especialmente empregada ou mesmo um relacionamento pretérito com o contratante.

33. Em relação ao questionamento de que necessidade de se justificar o preço da contratação não constou da audiência embora tenha sido destacada sua inobservância no Voto Condutor em exame, ressalte-se que tal constatação se tratou de um mero registro, sem que tenha tido quaisquer repercussões na valoração da multa aplicada, conforme se observa no item 56 do Voto abaixo transcrito:

56. Sem embargo, resta configurado o erro grosseiro dos arrolados, à luz do disposto no art. 28 da LINDB, porquanto participaram diretamente e autorizaram a contratação do Escritório Marinho & Valim Advogados, de elevada materialidade, mesmo diante de fundamentação insuficiente e com falhas graves, incapaz, portanto, **de amparar a inexigibilidade de licitação e também a escolha do contratado**. (grifei)

34. No que concerne ao questionamento sobre o arbitramento da multa, destaco que a mesma foi estabelecida dentro do limite previsto pela Portaria TCU 36/2023, bem assim consoante jurisprudência do TCU que assim se posiciona:

Não configura omissão apta ao provimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, uma vez que a dosimetria da sanção é orientada por juízo discricionário de valor acerca da gravidade das irregularidades verificadas no caso concreto, tendo como limites apenas aqueles fixados legal e regimentalmente (arts. 57 e 58 da Lei 8.443/92 e art. 268, incisos I a VIII, do Regimento Interno do TCU) (Acórdão 2.037/2016-2ª Câmara – Relator: Min. Ana Arraes)

35. Considero procedente somente o questionamento consistente na rejeição total de suas razões de justificativa constante da parte dispositiva do acórdão embargado, tendo em vista o acolhimento de parte de sua defesa e de outro responsável arrolado em conjunto na mesma irregularidade, especificamente na parte que concerne à assinatura de termo aditivo cujo valor alcançou 75% do preço inicial contratado e extrapolou, por conseguinte, o limite de 25% estabelecido na norma do próprio Senac, não por obscuridade, tal como alegado, mas para corrigir contradição. À luz de jurisprudência do Tribunal, a **contradição** revela-se quando uma conclusão contida na decisão não guarda correlação com sua fundamentação (Acórdão 2.100/2010-1ª Câmara – Relator Min. Benjamin Zymler). Sendo assim, é pertinente que se altere a redação do subitem 9.1 do Acórdão 1.231/2024 – TCU – Plenário, para que conste a rejeição parcial das razões de justificativa apresentadas pelos arrolados Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz.

36. Desse modo, cabe acolher parcialmente o embargo de declaração oposto por Marcelo José Salles de Almeida e rejeitar os que foram opostos por Paschoal Martini Simões Júnior e Danielle Vianna Martins.

37. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 962/2025 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 035.128/2017-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Danielle Vianna Martins (019.155.447-26); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Paschoal Martini Simoes Junior (842.884.267-15).
 - 3.2. Responsáveis: Danielle Vianna Martins (019.155.447-26); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20); Paschoal Martini Simoes Junior (842.884.267-15).
 - 3.3. Recorrentes: Paschoal Martini Simoes Junior (842.884.267-15); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Danielle Vianna Martins (019.155.447-26).
4. Órgãos/Entidades: Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).
8. Representação legal: Marcos Jose Santos Meira (OAB/PE 17.374), Andre Luis Santos Meira (OAB/DF 25.297) e outros, representando Danielle Vianna Martins; Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), representando Paschoal Martini Simoes Junior; Polliana Cristina Oliveira de Carvalho (OAB/DF 34.894), Dalide Barbosa Alves Corrêa (OAB/DF 7.609) e outros, representando Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Marta de Castro Meireles (OAB/RJ 130.114) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (OAB/RJ 121.685), representando Marcelo José Salles de Almeida; Walmir Antonio Barroso (OAB/RJ 52.839), representando Orlando Santos Diniz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de exame de Embargos de Declaração opostos por Paschoal Martini Simões Junior, Marcelo José Salles de Almeida e Danielle Vianna Martins, bem assim de recurso nominado interposto por Orlando Santos Diniz, em face do Acórdão 1.231/2024 - 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. conhecer dos embargos de declaração opostos por Paschoal Martini Simões Junior, Marcelo José Salles de Almeida e Danielle Vianna Martins, por satisfazerem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU;

9.2. não conhecer do recurso nominado interposto por Orlando Santos Diniz, por não dizer respeito à matéria tratada nos presentes autos;

9.3. no mérito, acolher parcialmente o embargo de declaração oposto por Marcelo José Salles de Almeida e rejeitar os opostos por Paschoal Martini Simões Júnior e Danielle Vianna Martins;

9.4. alterar a redação do subitem 9.1 do Acórdão 1.231/2024 – TCU – Plenário, para que passe a constar da seguinte forma: “rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Paschoal Martini Simões Júnior e Danielle Vianna Martins e rejeitar parcialmente as que foram apresentadas pelos Srs. Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida”; e

9.5. dar ciência desta deliberação aos recorrentes, ao Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac/DN) e ao Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ).

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.



11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0962-14/25-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, 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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 045.414/2021-1

Natureza: Monitoramento.

Órgãos/Entidade: Ministério da Cidadania (extinto); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Ministério da Economia (extinto); e Ministério da Previdência Social.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL QUE TRATOU DO IMPACTO DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PARA AVALIAÇÃO SOCIAL NO ESTOQUE DE CONCESSÕES E REVISÕES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC). MONITORAMENTO DO ACÓRDÃO 2.298/2021 – PLENÁRIO. ATINGIMENTO DOS RESULTADOS DESEJADOS PELO TCU COM A REDUÇÃO SUBSTANCIAL DOS PRAZOS PARA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS AOS IDOSOS E ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. DISPENSA DE NOVO MONITORAMENTO. APENSAMENTO AO TC 037.996/2020-7.

RELATÓRIO

Adoto como parte do Relatório, com os pertinentes ajustes de forma, excerto da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) (peça 64), que tratou do monitoramento do cumprimento do Acórdão 2.298/2021 – Plenário proferido em processo de Auditoria Operacional realizada, entre 1º/10/2020 e 31/3/2021, com o objetivo de avaliar os impactos dos procedimentos adotados para avaliação social no estoque de concessões e revisões do Benefício de Prestação Continuada (BPC):

“3. O Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário, Sessão de 29/9/2021, estabeleceu as seguintes deliberações:

‘9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no âmbito de suas atribuições, regulamentem e implementem, no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação desta deliberação, medidas para inverter a ordem de análise para requisições do BPC, de forma que a perícia médica preceda a avaliação social, em atendimento ao princípio da economicidade e ao art. 37 da Lei 8.742/1993 e objetivando o cumprimento do acordo celebrado com o Ministério Público Federal, em decorrência do Recurso Extraordinário (RE) 1171152/SC, homologado pelo Supremo Tribunal Federal, em 05/02/2021, não realizando avaliação social nos casos em que a perícia médica concluir pelo indeferimento do requerimento do BPC;

9.2. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com fulcro no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote medidas, ainda que transitórias, visando a dotar a análise do BPC de grau de atratividade similar à atratividade dos outros benefícios, em relação aos seus servidores administrativos que realizam essas análises, de forma a contribuir para a redução do estoque de requerimentos pendentes de análise (561.687 requerimentos pendentes de análise em março de 2020);

9.3. recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que, no âmbito de suas atribuições:

9.3.1. aprimorem as exigências do CadÚnico, no sentido de reverter as seguintes constatações desta auditoria operacional em relação à concessão do BPC:

9.3.1.1. não cumprimento de 90% das exigências cadastrais, resultando em indeferimento;

9.3.1.2. não adequação dos dados dos requerentes do BPC ao CadÚnico, sendo a segunda maior causa de indeferimento para pessoa com deficiência, causando, inclusive, maior número de indeferimento do que a exigência de comprovação de deficiência que ocasione impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial;

9.3.1.3. necessidade de disponibilização aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal, de listagem de requerentes do BPC com pendências cadastrais a serem regularizadas, de forma permanente e periódica;

9.3.2. avaliem a viabilidade de dispensa da avaliação social nas análises de requisições do BPC, quando os requerimentos já puderem ser indeferidos na etapa da perícia médica;’

III. ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

4. Antes de iniciar a análise do cumprimento das deliberações, é necessário destacar a recente reestruturação da Administração Pública Federal, especialmente no que se refere à extinção e à criação de Ministérios.

5. A Medida Provisória 1.154/2023, que estabeleceu a organização básica atual dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, foi convertida na Lei 14.600/2023. Diversos decretos específicos promoveram mudanças na estrutura regimental e organização dos respectivos órgãos e ministérios.

6. Importante lembrar que a auditoria que deu origem às presentes deliberações ocorreu em 2020 e 2021, em contexto administrativo distinto. No período atual, ocorreram desmembramentos nos órgãos jurisdicionados, resultando na criação de novos ministérios: o Ministério da Cidadania foi desmembrado para formar Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Esporte; o Ministério da Economia foi desmembrado em quatro novos ministérios – Fazenda, Gestão e Inovação em Serviços Públicos, Planejamento e Orçamento, e o Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; e o Ministério do Trabalho e Previdência foi dividido em Ministério da Previdência Social (MPS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

7. Em relação à pasta de previdência social, cabe mencionar que, ainda no governo anterior, a MP 1.058/2021, publicada em 27/7/2021 e convertida na Lei 14.261/2021 em 16/12/2021, criou o Ministério do Trabalho e Previdência, a partir do desmembramento do Ministério da Economia, incorporando a estrutura da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Esse é o motivo pelo qual as determinações foram originalmente direcionadas ao Ministério da Economia, enquanto o monitoramento atual recai sobre o MPS, sucessor direto do extinto Ministério do Trabalho e Previdência e sucessor indireto do Ministério da Economia. A Tabela 1 traz essas alterações em forma de linha do tempo.

Tabela 1 - Ministério responsável pela Previdência Social do início da Auditoria até o presente Monitoramento

1/10/2020 a 27/7/2021	27/7/2021 a 1/1/2023	A partir de 1/1/2023
Ministério da Economia	Ministério do Trabalho e Previdência	Ministério da Previdência Social

8. A seguir, analisa-se o cumprimento das deliberações, conforme as informações disponibilizadas pelos órgãos jurisdicionados.

Determinação 9.1 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário

‘9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no âmbito de suas atribuições, regulamentem e implementem, no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação desta deliberação, medidas para inverter a ordem de análise para requisições do BPC, de forma que a perícia médica preceda a avaliação social, em atendimento ao princípio da economicidade e ao art. 37 da Lei 8.742/1993 e objetivando o cumprimento do acordo celebrado com o Ministério Público Federal, em decorrência do Recurso Extraordinário (RE) 1171152/SC, homologado pelo Supremo Tribunal Federal, em 05/02/2021, não realizando avaliação social nos casos em que a perícia médica concluir pelo indeferimento do requerimento do BPC;’

Situação que levou à proposição da deliberação

9. A auditoria constatou que o fluxo de procedimentos para concessão do BPC apresentava ineficiências graves, violando o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da CF/88. Além disso, a ordem das avaliações comprometia a conclusão dos processos no prazo previsto no art. 37 da Lei 8.742/1993.

10. No processo de concessão do BPC para pessoas com deficiência, constatou-se que o fluxo vigente não permitia a realização da perícia médica antes da avaliação social. Essa inversão de prioridade operacional resultava em desperdício de esforços nos casos em que a perícia médica indeferia o benefício, gerando perdas de recursos humanos e financeiros. Em situações de indeferimento pela perícia médica, o esforço dedicado à avaliação social tornava-se ineficaz, resultando em ineficiência e prejuízo ao processo.

Providências adotadas e comentários dos gestores

11. O INSS, por meio da Nota Técnica 1/2022/CGMAT/DIRBEN/INSS, esclareceu que a Portaria Conjunta 7/2020/MC/ME, de 14/9/2020, que modificou a Portaria Conjunta 3/2018/MDS/INSS, estabelece as seguintes disposições (peça 4):

‘§ 6º As avaliações para a comprovação da deficiência, de que tratam o inciso I do § 2º e o § 3º poderão sempre ser realizadas em paralelo pelo Serviço Social do INSS e pela Perícia Médica Federal, de forma a minimizar o tempo de espera pelo requerente.’

12. Na mesma nota, o INSS informou que a Portaria Conjunta 14/2021/MC/SEPRT/INSS, de 7/10/2021, também modificou a Portaria Conjunta 3/2018/MDS/INSS, permitindo, em caráter excepcional, que a avaliação da deficiência seja realizada antes da avaliação de renda. O INSS afirmou que os sistemas do órgão já foram adequados para aplicar a avaliação que ocorrer primeiro.

13. Além disso, a modificação normativa introduziu a possibilidade de realização da avaliação social por videoconferência e a utilização de um método de padrão médio, que utiliza os parâmetros da avaliação médica para, eventualmente, dispensar a avaliação social. E concluiu que ‘as alterações implementadas contemplam os aspectos indicados na determinação’ (peça 4, p. 2-3).

14. Por sua vez, a Nota Técnica 3/2022/CGBA/MC, do então Ministério da Cidadania (MCID), atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), também fez referência à Portaria Conjunta 7/2020/MC/ME, de 14/9/2020, destacando a possibilidade de inversão na ordem das avaliações, conforme previsto no normativo. O órgão acrescentou que ‘o processo de inversão foi concluído e se encontra em funcionamento’, afirmando que o fluxo atual ‘permite que todos os requisitos sejam analisados sem qualquer encadeamento’ e que, caso algum requisito não seja atendido, ‘a análise dos demais requisitos é dispensada’ (Peça 10, p. 2).

15. Na instrução preliminar, identificou-se a necessidade de informações acerca dos normativos que regulamentam os fluxos de trabalho vigentes, bem como da situação dos requerimentos pendentes de análise social. Caso a inversão das fases já tivesse sido implementada, os pedidos pendentes de análise social corresponderiam exclusivamente àqueles aprovados na perícia médica (peça 21).

16. Diante disso, foi realizada diligência junto ao MDS e ao INSS para que informassem os normativos que regulamentam as análises dos requerimentos do BPC, esclarecendo se há dispositivos que asseguram, de forma inequívoca, a inversão das fases social e médica, com a fase médica precedendo a social (peças 24 e 26).

17. Solicitou-se também que informassem se todos os requerimentos pendentes de análise social já passaram pela perícia médica e, caso existam requerimentos pendentes de análise social que não tenham sido submetidos à perícia médica, que fosse apresentada a quantidade de tais requerimentos, bem como os motivos para a não inversão das etapas.

18. O então Ministério da Economia, atual Ministério da Previdência Social (MPS), embora oficiado sobre o Acórdão 2298/2021, não apresentou resposta à comunicação. Por isso, foi solicitada manifestação do MPS sobre o item 9.1 das deliberações do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário (peça 27).

19. Em resposta ao TCU, o MDS informou que utiliza como norma principal para análise dos requerimentos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a Portaria Conjunta MC SDEPRT/ME e INSS 7, de 14 de setembro de 2020, que permite a inversão das etapas de avaliação, possibilitando que a perícia médica preceda a avaliação social, com o objetivo de otimizar o tempo de espera dos requerentes (peça 58).

20. Adicionalmente, o MDS destacou que o fluxo atual permite a realização das avaliações de forma independente, agilizando o processo de concessão do benefício. Esse procedimento é reforçado pela Portaria Conjunta DIRBEN/DIRAT/INSS 36, de 11 de junho de 2021, que regulamenta a priorização da perícia médica como etapa inicial e imprescindível para análise subsequente dos requisitos do benefício, promovendo maior eficiência e redução de demandas desnecessárias (peças 55 e 60).

21. De acordo com o INSS, em 31 de outubro de 2023, o estoque total de requerimentos do BPC-PCD era de 409.499. Em dezembro do mesmo ano, 293.862 requerimentos estavam pendentes de avaliação social e ainda não haviam sido submetidos à perícia médica. O órgão informou, ainda, que 16.023 requerimentos de BPC-PCD (B87) já haviam passado pela perícia médica e aguardavam avaliação social, representando 3,9% do estoque total do benefício (peça 60). E completou:

‘Tais dados sinalizam que a **inversão do fluxo em si** - de necessariamente a perícia médica ser anterior à avaliação social - **não surtiria os efeitos almejados em uma redução significativa do estoque, podendo até gerar o efeito contrário**, ou seja, do processo do

reconhecimento do direito ao BPC à Pessoa com Deficiência **‘congestionar’ nessa primeira etapa de avaliação (da perícia médica), sem avançar nas suas demais etapas de análise’** (peça 60. p.2, grifos nossos)

22. O Ministério da Previdência Social (MPS) manifestou-se em concordância com as diretrizes do Departamento de Perícia Médica Federal (DPMF), reafirmando o compromisso com a inversão das etapas no processo de concessão do BPC, conforme o Acórdão 2298/2021-TCU. O órgão apoia a implementação da Portaria Conjunta DIRBEN/DIRAT/INSS 36, de 11 de junho de 2021, que permite a realização independente das etapas de avaliação social e perícia médica, sem a necessidade de seguir uma sequência rígida. O artigo 3º da referida Portaria dispõe que os agendamentos dessas avaliações podem ocorrer de forma não sequencial, buscando otimizar o processo de análise do benefício (peça 46). Essa medida busca reduzir o tempo de tramitação dos requerimentos, promovendo maior eficiência no processo.

23. O MPS também destacou a publicação da Portaria PRES/INSS 1.626, de 25 de outubro de 2023, que introduz a possibilidade de reaproveitamento de avaliações favoráveis realizadas em requerimentos anteriores. Essa medida foi considerada estratégica para otimizar os fluxos de trabalho e promover celeridade na análise dos pedidos de BPC (peças 40 e 55).

24. Esse procedimento, fundamentado no princípio da economicidade, visa otimizar o fluxo de análise dos requerimentos do BPC, priorizando a perícia médica como etapa preliminar e essencial, em consonância com o princípio de eficiência administrativa defendido pelo TCU (peças 44 e 46).

Análise

25. Primeiramente, é importante analisar como a fila de análise do BPC-PcD evoluiu desde a auditoria operacional realizada em 2020-2021. De acordo de dados de 2020, até outubro, o tempo médio de concessão de BPC-PCD era de 311 dias (peça 16, p. 14 e 33), e reduziu para 122 dias em setembro de 2023, conforme constatado na auditoria operacional integrada sobre a gestão de benefícios por incapacidade operacionalizados pelo INSS. Apesar dessa redução, foi constatado no âmbito daquela fiscalização que o tempo médio de agendamento ativo para perícia permanecia alto, com média de 70 dias, superando o limite legal de 45 dias (TC 008.711/2023-2, peça 207, p. 9).

26. Na ocasião da auditoria operacional na tempestividade do BPC (TC 037.028/2023-5, peça 105), 77,7% das concessões do BPC-PCD continuaram ultrapassando o prazo legal de 45 dias, enquanto 43,3% excederam o prazo judicial de 90 dias. Entre as principais causas estão as distorções no sistema de metas, a distribuição desigual de vagas e recursos humanos, a ausência de regulamentação para teleperícia médica e a implementação limitada de tecnologias, como a avaliação social remota, que abrange menos de 10% dos casos. No caso do BPC-Idoso, 27,7% das concessões excederam o prazo legal de 45 dias e 3,6% ultrapassaram o prazo judicial de 90 dias. Essa situação reflete uma sobrecarga operacional em algumas regiões e uma insuficiência de recursos humanos e tecnológico, comprometendo a eficiência do atendimento.

27. Quanto ao mérito da determinação do Acórdão 2298/2021-TCU, observou-se que, embora exija que a perícia médica preceda a avaliação social, os gestores regulamentaram as etapas de análise de forma a facultar essa inversão, sem torná-la obrigatória. A Portaria Conjunta DIRBEN/DIRAT/INSS 36/2021 permitiu que as avaliações social e médica fossem realizadas de forma independente e sem ordem fixa, conferindo maior flexibilidade ao processo.

‘151. Sob a ótica do cidadão, no momento do requerimento realizado pelo sítio eletrônico ‘Meu INSS’ ou pelo Portal de Atendimento (PAT), é **possível realizar o agendamento de ambos os serviços, que são realizados de forma independente**, ou seja, sem a necessidade de obedecer a uma sequência pré-estabelecida (Portaria Conjunta Dirben/Dirat/INSS 36/2021). Dessa forma, **os agendamentos dessas duas avaliações ocorrem em paralelo, assim como a avaliação administrativa do direito.**

152. **Em alguns casos, é possível a dispensa da avaliação social.** Tendo a avaliação médica constatado o impedimento de longo prazo e atribuído uma determinada pontuação para os qualificadores da deficiência (limitações do corpo), **é aplicado um padrão médio à avaliação social, dispensando sua realização e permitindo a concessão do benefício** (Portaria Conjunta MDS/INSS 3/2018 – §§ 7º, 10 e 12 do art. 11).

153. Nos demais casos, a **avaliação social é realizada presencialmente e remotamente** nas Agências da Previdência Social (APS) conforme artigo 308 da Portaria PRES/INSS 1.532/2022. A gestão das agendas dos profissionais lotados nas APS é responsabilidade do Serviço Social de cada Superintendência (SR), com apoio das Coordenações Regionais de Gestão de Benefícios.’

(TC 037.028/2023-5, peça 105, p.32, grifos nossos)

28. Outras ações relevantes foram implementadas para mitigar os atrasos, como o **Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS)**, que organizou mutirões regionais e incentivou servidores a concluir processos fora da jornada regular. Além disso, ferramentas como o **Painel Lupa/RD** foram utilizadas para monitoramento em tempo real e priorização de casos críticos. Houve também redistribuição de recursos humanos para regiões com maior demanda e ajustes no sistema de metas, buscando equilibrar a capacidade operacional entre localidades (TC 037.028/2023-5, peça 105).

29. **Apesar das medidas adotadas, os dados deste monitoramento mostram que, em dezembro de 2023, 16.023 requerimentos aguardavam avaliação social, mesmo após a perícia médica, e 293.862 requerimentos permaneciam pendentes de perícia médica e avaliação social.** Esses números indicam que os avanços normativos e operacionais contribuíram para reduzir apenas parte dos desafios de intempestividade do processo. A figura abaixo ilustra a redução histórica do indicador ‘Tempo de Conclusão Médio Líquido (TCM líquido)’, evidenciando os progressos alcançados ao longo do período.

Figura 4 -Tempo de conclusão médio líquido (TCM líquido) para o BPC-PcD - dez/2020 a dez/2023



Fonte: TC 037.028/2023-5 (peça 105, p.22)

30. Por outro lado, as ações implementadas pelos gestores estão alinhadas com as causas apontadas na fiscalização e demonstram esforços significativos para otimizar o fluxo de análise. A possibilidade de agendamento simultâneo das avaliações social e médica, a ampliação do uso de avaliações remotas e teleperícias, e o reaproveitamento de avaliações favoráveis são exemplos de medidas que contribuem para maior flexibilidade e eficiência.

31. Nesse sentido, embora as medidas adotadas não atendam integralmente à determinação do Acórdão 2298/2021-TCU, elas vão ao encontro das causas apontadas pela auditoria e permitem considerar a determinação parcialmente atendida. Esses avanços justificam a recomendação de encerramento do monitoramento deste item, sem a necessidade de novas deliberações.

Evidências: Nota Técnica 1/2022/CGMAT/DIRBEN-INSS (peça 4); Nota Técnica 3/2022 (peça 10); Portaria PRES/INSS 1.626, de 25 de outubro de 2023 (peça 40); Despacho/Departamento de

Perícia Médica Federal (peça 44); Portaria Conjunta DIRBEN/DIRAT/INSS 36, de 11 de junho de 2021 (peça 46); Despacho/Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão/INSS (peça 55); Despacho 248/2023/SNAS/DBA/CGBA (peça 58); Ofício 1022/2023/DIRBEN-INSS (peça 60); Relatório da auditoria operacional nas atividades administrativas e de assistência social para concessão do BPC (TC 037.996/2020-7, p. 74); e Relatório que acompanha o Acórdão 520/2024-TCU-Plenário, que julgou a Auditoria nos benefícios por incapacidade operacionalizados pelo INSS (TC 008.711/2023-2, p. 207).

Conclusão: Diante do exposto, conclui-se que, embora os normativos vigentes não tornem obrigatória a inversão das etapas de análise no processo de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), as medidas adotadas pelos gestores demonstram avanços importantes no enfrentamento das causas apontadas pela auditoria e atendem parcialmente à determinação do Acórdão 2298/2021-TCU.

A implementação de medidas como o agendamento independente e simultâneo das avaliações social e médica, o reaproveitamento de avaliações favoráveis e a aplicação dos padrões que permitem dispensar a avaliação social em alguns casos evidencia esforços consistentes para otimizar o fluxo de análise. Além disso, iniciativas como a ampliação do uso de teleperícia, mutirões regionais, redistribuição de recursos humanos e o Painel Lupa/RD contribuíram para redução do tempo de tramitação e para o enfrentamento de desafios operacionais.

Apesar disso, os desafios estruturais persistem, como a insuficiência de recursos humanos e tecnológicos e o tempo médio de agendamento ativo para perícia média, que continua acima do limite legal de 45 dias.

Proposta de encaminhamento: considerar que a **determinação do item 9.1 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário parcialmente cumprida, sem a necessidade de continuar o monitoramento.**

Recomendação 9.2 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário

‘9.2. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com fulcro no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote medidas, ainda que transitórias, visando a dotar a análise do BPC de grau de atratividade similar à atratividade dos outros benefícios, em relação aos seus servidores administrativos que realizam essas análises, de forma a contribuir para a redução do estoque de requerimentos pendentes de análise (561.687 requerimentos pendentes de análise em março de 2020);’

Situação que levou à proposição da deliberação

32. A auditoria demonstrou que o processo de concessão do BPC não tem sido tempestivo nem eficaz, o que eleva número de requerimentos pendentes de análise e gera impactos negativos para a população que depende do benefício para garantir sua sobrevivência.

33. As principais causas dessa situação incluem o aumento da demanda pelo BPC, a falta de pessoal no INSS, a ausência de incentivos para priorizar o processo do BPC pelos servidores, além do processo moroso de atualização no CadÚnico, que é essencial para a concessão do benefício

34. Para mitigar a ausência de incentivos que desestimula os servidores do INSS a priorizarem as análises dos processos do BPC, foi emitida a recomendação 9.2, com vistas a atrair mais profissionais para esse tipo de trabalho e garantir maior eficiência na concessão do benefício.

Providências adotadas e comentários dos gestores:

35. O INSS, por meio da Nota Técnica 1/2022/CGMAT/DIRBEN/INSS, informou que, durante a pandemia do Coronavírus, foi instituído um projeto para alocar profissionais de serviço social, que estavam em trabalho remoto, na análise social do BPC (peça 4).

36. Na mesma nota, o INSS relatou ações emergenciais, incluindo alocação de servidores exclusivamente na análise do BPC. O Órgão também destacou a alteração nos fluxos de trabalho, permitindo que as etapas social e médica ocorressem concomitantemente. Nos casos de indeferimento de uma das etapas, a realização da outra tornava-se desnecessária. Além disso, o

INSS afirmou que implementou procedimentos de automação nos processos de concessão, reduzindo a intervenção humana e acelerando os fluxos de análise. Entre as ações destaca-se o Sistema de Requerimento Qualificado, operacionalizado pela Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN/INSS 23/2021, que valida informações do Cadastro Único no ato do requerimento e automatizou etapas do BPC. Assim, as avaliações social, médica e administrativa passaram a ocorrer de forma independente e não sequencial, otimizando o processo (peça 4, p. 3).

37. Em instrução preliminar, constatou-se que o INSS não havia demonstrado o impacto das medidas mencionadas na Nota Técnica 1/2022/CGMAT/DIRBEN/INSS sobre os estoques de pedidos de análise de benefícios. As ações emergenciais e as medidas implementadas careciam de comprovação quantitativa, como a redução do número de requerimentos pendentes de análise do BPC (peças 4 e 21).

38. O INSS havia adotado medidas que poderiam ter contribuído para a redução do estoque de pedidos, mas não comprovou tal redução. O órgão não apresentou dados sobre o quantitativo de requerimentos analisados do BPC, o tempo médio despendido por análise e o quantitativo de pessoal alocado nessas análises em comparação aos demais benefícios. Além disso, as informações indicaram que as medidas de alocação de servidores eram transitórias, impossibilitando uma conclusão definitiva sobre o impacto das ações adotadas.

39. Diante disso, diligenciou-se junto ao INSS para que enviasse, com periodicidade mensal desde setembro de 2021 (data do Acórdão 2298/2021), informações sobre: o estoque de requerimentos do BPC em análise em cada mês; o tempo médio de conclusão dessas análises; o número de servidores alocados especificamente para o BPC; ou regulamentação vigente que demonstrasse que a análise do BPC estava dotada de maior atratividade para os servidores (peça 24).

40. Conforme os dados apresentados no Despacho da Coordenação de Serviços Previdenciários, o estoque de requerimentos do BPC em análise mostrou uma redução progressiva. Nos períodos de 06/2023, 09/2023 e 11/2023, registrou-se uma taxa de absorção do estoque de requerimentos superior a 100%, indicando que o INSS avançou na capacidade de lidar com a demanda e manter o estoque em um nível rotativo (peça 50).

41. O tempo médio de conclusão das análises do BPC estava relacionado a fatores como a necessidade de avaliações sociais e médicas, que são etapas complexas do processo. Embora houvesse medidas para otimizar essas etapas, como a possibilidade de realizar avaliações por videoconferência, o tempo médio de concessão ainda era superior ao limite ideal estabelecido pelo acordo com o Ministério Público Federal, que fixava um prazo de 90 dias (peça 58).

42. Sobre o quantitativo de pessoal alocado para a análise dos pedidos do BPC, o Despacho da Coordenação de Serviços Previdenciário informou que os requerimentos do BPC eram distribuídos entre servidores das Centrais de Análise de Benefícios (CEABs) vinculadas às Superintendências Regionais do INSS. Esses servidores dedicavam-se exclusivamente à análise de benefícios assistenciais, incluindo o BPC, com o objetivo de equalizar a carga de trabalho e acelerar o processo. Apesar desses esforços, ainda havia necessidade de aumentar o quadro de servidores para atender plenamente à demanda. Os requerimentos eram organizados diariamente por grupos de benefícios e serviços previdenciários, seguindo a ordem de entrada e processados pelos diversos canais de atendimento do INSS. Esses requerimentos eram analisados pelos servidores designados às CEABs, conforme a Portaria DIRBEN/INSS 1.070, de 27 de outubro de 2022. A gestão dessas demandas era regionalizada, com o gerenciamento de filas nas seis Superintendências Regionais do INSS (peça 50).

43. Além disso, a Portaria PRES/INSS nº 1.626, de 25 de outubro de 2023, regulamentou o reaproveitamento das avaliações da deficiência realizadas em um prazo inferior a dois anos, contribuindo para a celeridade do fluxo de análise do BPC (peça 58).

Análise:

44. A Recomendação 9.2 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário solicitou ao INSS a adoção de medidas para aumentar a atratividade da análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC), com o objetivo de reduzir o estoque de requerimentos pendentes, que em março de 2020 somavam 561.687. A análise das ações implementadas pelos gestores, com base nas diligências e nos achados da auditoria operacional integrada sobre a gestão de benefícios por incapacidade operacionalizadas pelo INSS (TC 008.711/2023-2), revela avanço relevantes, como a redução do tempo médio para análise, mas também evidencia algumas limitações, especialmente na insuficiência de incentivos estruturados para os servidores administrativos.

45. Entre as medidas adotadas, o INSS instituiu o Projeto ‘Ampliação do Acesso à Avaliação Social do BPC da Pessoa com Deficiência’, conforme estabelecido na Portaria Conjunta DIRBEN/DIRAT/INSS 26, de 03 de fevereiro de 2021 (**peça 4**). O projeto alocou temporariamente profissionais de serviço social em regime de trabalho remoto durante a pandemia, garantindo o acesso contínuo ao benefício. Além disso, a Portaria DIRAT/INSS 31, de 19 de fevereiro de 2021 (**peça 4**), determinou a alocação de servidores com dedicação exclusiva para reduzir o estoque de benefícios assistenciais.

46. A implementação do Sistema Requerimento Qualificado, por meio da Portaria Conjunta DIRAT/DIRBEN/INSS 23, de 05 de abril de 2021, automatizou etapas do processo, validou informações do Cadastro Único e permitiu que as avaliações social, médica e administrativa ocorressem de forma independente e não sequencial, conforme destacado pela Coordenação de Serviços Previdenciários (**peça 50, p. 1-2**). Essas iniciativas contribuíram para redução do estoque de requerimento pendentes, como apontado pela Coordenação de Serviços Previdenciários (**peça 50, p. 1**).

47. É importante analisar como a fila de análise do BPC-Idoso evoluiu desde a auditoria operacional realizada em 2020-2021. Em 2020, o estoque de requerimentos pendentes atingiu 76.487 processos, com tempo médio de tramitação de 86 dias, significativamente superior ao limite legal de 45 dias (**peça 16, p. 14**). A situação foi agravada pela pandemia, mas, até novembro de 2023, observou-se uma redução progressiva no estoque, alcançando uma taxa de absorção superior a 100% em determinados períodos (**peça 50, p. 1-2**).

48. Conforme dados da auditoria operacional na tempestividade do BPC, em dezembro de 2023 havia mais de 39 mil requerentes aguardando a conclusão da análise para fins de reconhecimento inicial do direito (TC 037.028/2023-5, **peça 105**), sendo que 12.180 desses estavam em atraso por mais 45 dias, correspondendo a 30,7% do estoque fora do prazo legal. Além disso, 25.598 dos requerimentos, equivalentes a 64% do total, dependiam de ‘outras situações administrativas’, enquanto o restante estava classificado como ‘exigências ao segurado’. **A figura abaixo ilustra a redução histórica do indicador ‘Tempo de Conclusão Médio Líquido (TCM líquido)’, evidenciando os progressos alcançados ao longo do período.**

Figura 5 -Tempo de conclusão médio líquido (TCM líquido) para o BPC-Idoso- dez/2020 a dez/2023



Fonte: TC 037.028/2023-5 (peça 105, p.26)

49. No que diz respeito ao monitoramento, o INSS tem melhorado a frequência das informações sobre o estoque de requerimentos e as taxas de absorção (peça 50). Além disso, conforme destacado no Ofício 3038/2023/SNAS/CGGI (peça 38), o *Requerimento Qualificado* promoveu uma interface mais eficiente com o Cadastro Único, reduzindo pendências cadastrais. No entanto, persistem limitações na coleta de dados mais detalhados, como a percepção dos servidores sobre as condições de trabalho e os tempos médios de análise desagregados por tipo de benefício, o que dificulta a avaliação da eficácia das medidas implementadas.

50. Em síntese, as ações adotadas representam um avanço, mas ainda são insuficientes para garantir eficiência e atratividade nas análises do BPC. A ausência de incentivos estruturados e a dependência de medidas emergenciais limitam a sustentabilidade dos progressos alcançados.

Evidência: Nota técnica 1/2022/CGMAT/DIRBEN/INSS (Peça 4); Ofício 3038/2023/SNAS/CGGI (peça 38); Despacho DBRC/INSS (peça 50); Despacho 248/2023/SNAS/DBA/CGBA (peça 58); Relatório da Auditoria Operacional na tempestividade do BPC (TC 037.028/2023-5, peça 105).

Conclusão: O INSS implementou medidas que demonstram progressos significativos no processo de análise do Benefício de Prestação Continuada (BPC), como a redução do estoque de requerimentos pendentes e a otimização dos fluxos de trabalho por meio de ações administrativas e operacionais. Essas iniciativas contribuíram para avanços relevantes na eficiência do processo. Entretanto, as ações adotadas permanecem predominantemente transitórias e carecem de dados quantitativos que comprovem sua eficácia e sustentabilidade.

Proposta de encaminhamento: considerar que a **recomendação do item 9.2 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário** está **parcialmente implementada**, sem necessidade de novos monitoramentos.

Grupo de recomendações 9.3.1 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário

‘9.3. recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que, no âmbito de suas atribuições:

9.3.1. aprimorem as exigências do CadÚnico, no sentido de reverter as seguintes constatações desta auditoria operacional em relação à concessão do BPC:

9.3.1.1. não cumprimento de 90% das exigências cadastrais, resultando em indeferimento;

9.3.1.2. não adequação dos dados dos requerentes do BPC ao CadÚnico, sendo a segunda maior causa de indeferimento para pessoa com deficiência, causando, inclusive, maior número de indeferimento do que a exigência de comprovação de deficiência que ocasione impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial;

9.3.1.3. necessidade de disponibilização aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal, de listagem de requerentes do BPC com pendências cadastrais a serem regularizadas, de forma permanente e periódica;'

Situação que levou à proposição da deliberação

51. A auditoria constatou que o processo de concessão do BPC enfrentava obstáculos significativos devido a falhas no Cadastro Único (CadÚnico). Essas falhas resultaram em indeferimentos indevidos e atrasos no tempo de análise dos pedidos. A exigência de que o requerente se deslocasse até o CRAS para atualização cadastral, quando havia inconsistências, interrompia o andamento do processo de concessão, tornando-o ainda mais moroso, custoso e ineficiente.

52. Evidenciou-se que mais de 90% das exigências cadastrais não eram cumpridas pelos requerentes, o que levava ao indeferimento dos pedidos. Ademais, as inconsistências nos dados dos requerentes do BPC representavam a segunda maior causa de indeferimento para pessoas com deficiência, superando até a exigência legal de comprovação de deficiência de longo prazo.

53. Além disso, observou-se a necessidade de disponibilizar, de forma contínua, uma listagem de requerentes do BPC com pendências cadastrais aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal. Essa ação poderia permitir uma atuação preventiva, possibilitando a resolução das pendências antes que os requerimentos fossem indeferidos

Providências adotadas e comentários dos gestores:

54. O então Ministério da Cidadania, atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), respondeu sobre os subitens por meio de duas notas técnicas. No entanto, uma delas, a Nota Técnica 83/2021/SECAD/DCAU/CGAPI/MC (peça 11), apenas listou normativos internos anteriores à própria auditoria, sem apresentar qualquer iniciativa ocorrida durante ou após a auditoria que motivou as deliberações do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário.

55. Por outro lado, através da Nota Técnica 2/2022/CGBA/MC (Peça 13), o MDS informou, em relação aos subitens 9.3.1.1 e 9.3.1.2, que em janeiro de 2021 os servidores do INSS passaram a acessar as informações do Cadastro Único on-line. Segundo o MDS, os servidores do INSS poderiam atualizar os registros no CadÚnico sem que o requerente tivesse de comparecer fisicamente à autarquia.

56. Na mesma nota, o MCID respondeu, quanto ao subitem 9.3.1.3, que:

‘Para atendimento a este apontamento, informo que a listagem dos requerentes do BPC para inscrição ou atualização no Cadastro Único (Instrução Operacional Conjunta SECAD/SNAS nº 1/2020) encontra-se disponibilizada, por município, no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF), pelo seguinte caminho: aba ‘Administração’ - Transmissão de Arquivos - Upload/Download de ArquivosPasta: Requerentes BPC 2021.’

57. Na Nota Técnica 1/2022/CGMAT/DIRBEN/INSS (Peça 4), o INSS informou que ‘se trata de providência afeta ao Ministério da Cidadania, tendo em vista que é o gestor do CadÚnico’.

58. Em instrução preliminar, constatou-se que o CadÚnico representava um obstáculo no processo de concessão do BPC, devido à dificuldade dos requerentes em cumprir as exigências cadastrais. O MDS não demonstrou que as medidas adotadas foram eficazes para atender às recomendações ou reduzir o impacto do CadÚnico no fluxo de concessões (peça 21).

59. Dessa forma, considerou-se essencial que o Órgão comprovasse melhorias na gestão do CadÚnico, demonstrando que as pendências eram resolvidas com mais rapidez e que o sistema tinha menor influência nos indeferimentos do BPC. O encaminhamento dependia, portanto, de dados sobre os procedimentos de atualização cadastral, o tempo médio dessas correções e o cumprimento das exigências emitidas pelo CadÚnico (peça 21).

60. Diante disso, diligenciou-se junto ao MDS para que informasse os procedimentos para corrigir pendências cadastrais no CadÚnico e o tempo médio necessário para essas correções. Além disso, pediu-se ao INSS informações sobre o percentual de exigências não cumpridas em

relação ao total emitido para o CadÚnico, atualizando os dados da Tabela 4 do Relatório (peças 20 e 26).

61. Em resposta, o MDS, por meio do Despacho 248/2023/SNAS/DBA/CGBA, informou que o tempo médio necessário para corrigir pendências cadastrais no Cadastro Único é de 30 dias, variando de acordo com o uso das ferramentas digitais implementadas. Essas ferramentas permitem que os servidores do INSS verifiquem diretamente no sistema se as exigências foram cumpridas, eliminando a necessidade de apresentação de documentos pelo requerente. Adicionalmente, o MDS disponibiliza às gestões municipais listagens dos requerentes do BPC com pendências no Cadastro Único, por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF), promovendo maior agilidade no processo. (peça 58, p.3)

Análise:

62. Em relação ao item 9.3.1.1, que trata do não cumprimento de 90% das exigências cadastrais, resultando em indeferimentos, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por meio da Nota Técnica 2/2022/CGBA/MC, informou que, desde janeiro de 2021, os servidores do INSS passaram a acessar o Cadastro Único de forma online (peça 13). Essa medida eliminou a necessidade de deslocamento dos requerentes para atualização cadastral e permitiu que as correções fossem realizadas diretamente pelos servidores (peça 13). Contudo, não há evidências suficientes de que essa medida tenha reduzido os números de indeferimentos.

63. Em relação ao item 9.3.1.2, que trata da não adequação dos dados dos requerentes ao Cadastro Único, identificada como segunda maior causa de indeferimentos para pessoas com deficiência, o MDS destacou, na mesma nota técnica, a implementação do Requerimento Qualificado. Essa funcionalidade visa automatizar alguns procedimentos no fluxo operacional da análise do BPC, reduzindo a intervenção humana e permitindo que etapas como a avaliação social, o exame médico e análise administrativa sejam realizadas de forma independente e não sequencial, otimizando a etapa da análise administrativa (peça 4). Apesar disso, não foram apresentados dados conclusivos que demonstrem redução efetiva das inconsistências ou dos indeferimentos.

64. Em relação ao item 9.3.1.3, que trata da disponibilização de listagens de requerentes do BPC com pendências cadastrais aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal, o MDS informou que a solução foi implementada por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família SigPBF (peça 13). De acordo com a Instrução Operacional Conjunta SECAD/SNAS 1/2020, essas listagens são atualizadas periodicamente e disponibilizadas de forma acessível aos gestores, permitindo ações preventivas para regularizar pendências. O MDS também indicou que o tempo médio para correções no Cadastro Único é de 30 dias (peça 38).

Evidências: Nota Técnica 1/2022/CGMAT/DIRBEN/INSS (Peça 4); Nota Técnica 83/2021/SECAD/DCAU/CGAPI/MC (peça 11); Nota Técnica 2/2022/CGBA/MC (Peça 13); Ofício 3038/2023/SNAS/CGGI (peça 38); e Despacho 248/2023/SNAS/DBA/CGBA (peça 58).

Conclusão: As medidas implementadas para atender às recomendações do grupo 9.3.1 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário incluem: o acesso online ao CadÚnico pelos servidores do INSS, reduzindo a necessidade de deslocamento para atualização cadastral (9.3.1.1); a implementação do Requerimento Qualificado, que automatiza procedimentos e reduz a intervenção humana na análise do BPC (9.3.1.2); e a disponibilização de listagens periódicas de requerentes do BPC com pendências cadastrais aos gestores locais por meio do SigPBF, permitindo maior agilidade na regularização das pendências (9.3.1.3). Apesar das iniciativas promissoras, não foram apresentados conclusivos que comprovem a redução efetiva de inconsistências e indeferimentos no processo de concessão do BPC.

Proposta de encaminhamento: considerar que as **recomendações dos subitens do 9.3.1 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário estão parcialmente implementadas**, sem necessidade de novos monitoramentos.

Recomendação 9.3.2 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário

‘9.3. recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que, no âmbito de suas atribuições:

[...]

avaliem a viabilidade de dispensa da avaliação social nas análises de requisições do BPC, quando os requerimentos já puderem ser indeferidos na etapa da perícia médica;’

Situação que levou à proposição da deliberação

65. Como já abordado no item 9.1 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário, a auditoria constatou que o fluxo de procedimentos para concessão do BPC mostrava-se antieconômico e representava desperdício de recursos públicos com procedimentos desnecessários, tornando mais adequada a inversão das fases de análise do BPC.

66. O modelo adotado à época, que exigia tanto uma avaliação médica quanto uma avaliação social para todos os requerimentos, foi considerado ineficiente, especialmente quando o indeferimento já podia ser decidido na etapa médica. Essa estrutura gerava custos adicionais e prolongava o tempo de resposta para os beneficiários, comprometendo a efetividade do programa. A auditoria apontou que, embora a inversão das fases de avaliação médica e social fosse um passo positivo, essa medida isolada não assegurava o ganho de eficiência ideal. Esse benefício só seria plenamente alcançado se a avaliação social pudesse ser dispensada nos casos em que a perícia médica resultasse em um indeferimento imediato. Dessa forma, a recomendação 9.3.2 propôs que o Ministério da Cidadania e o INSS avaliassem a viabilidade de dispensar a avaliação social em situações onde a perícia médica, por si só, justificasse o indeferimento do requerimento.

Providências adotadas e comentários dos gestores:

67. O MCID respondeu por meio da Nota Técnica 2/2022/CGBA/MC (Peça 13), citando a Portaria 1380/2021/PRES/INSS, de 16/11/2021, que postula que:

‘Art. 4º Para os requerimentos de benefícios assistenciais de que trata o art. 20 da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, nos casos em que a avaliação da deficiência anteceder às demais avaliações, ou seja, a avaliação realizada pelo Serviço Social e a avaliação da renda, quando a conclusão da avaliação médica for pela inexistência de impedimento de longo prazo, caberá o indeferimento do pedido, sem necessidade da efetivação das demais etapas previstas.’

68. O MCID destacou que as medidas implementadas têm acelerado significativamente o fluxo de análise dos requerimentos. A Portaria Conjunta MC, SDEPRT/ME e INSS 7, de 14 de setembro de 2020, permitiu que as avaliações médica e social fossem realizadas de forma independente, possibilitando a realização da perícia médica antes das demais etapas. Essa flexibilização eliminou o encadeamento obrigatório dos procedimentos, permitindo o indeferimento imediato em casos de ausência de impedimento de longo prazo, conforme previsto na Portaria 1380/2021/PRES/INSS. Essas mudanças também possibilitaram a aplicação de métodos como o padrão médio para a avaliação social em situações específicas.

69. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da Nota Técnica 1/2022/CGMAT/DIRBEN/INSS (Peça 4), reforçou que a prática de indeferir os pedidos que não atendem aos critérios de deficiência identificados na perícia médica já está consolidada, conforme o Art. 4º da Portaria 1380/2021/PRES/INSS. Essa abordagem tem reduzido significativamente os esforços administrativos e o tempo de tramitação, alinhando-se aos princípios de economicidade e eficiência, além de contribuir para a melhoria do fluxo processual no programa.

70. O INSS também relatou a adoção de tecnologias para integrar seus sistemas ao Cadastro Único, permitindo a correção automatizada e remota de pendências cadastrais. Essas iniciativas têm sido cruciais para melhorar a gestão dos requerimentos e reduzir o estoque de solicitações pendentes. No entanto, o INSS reconheceu desafios persistentes, como a necessidade de



aumentar a capacidade para realizar perícias médicas de forma mais abrangente e ágil, dado o alto volume de solicitações ainda em análise.

Análise:

71. O art. 4º da Portaria 1380/2021/PRES/INSS assegura a dispensa da avaliação social quando a perícia médica conclui pela inexistência de impedimento de longo prazo, permitindo o indeferimento direto do pedido, sem necessidade de etapas adicionais como a avaliação social e de renda.

Evidências: Nota Técnica 2/2022/CGBA/MC(Peça 13) e Nota Técnica 1/2022/CGMAT/DIRBEN/INSS (Peça 4).

Conclusão: a recomendação 9.3.2 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário visa aprimorar a eficiência no fluxo de análise do BPC, eliminando etapas desnecessárias, como a avaliação social nos casos em que a perícia médica já justifica o indeferimento do pedido. O art. 4º da Portaria 1380/2021/PRES/INSS implementou essa medida, permitindo o indeferimento direto em casos de inexistência de impedimento de longo prazo, garantindo maior agilidade, redução de custos e conformidade com os princípios de economicidade.

Proposta de encaminhamento: considerar que a **recomendação do subitem 9.3.2 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário está implementada.**

CONCLUSÃO

72. O Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário apresenta deliberações direcionadas à melhoria da gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), buscando eficiência administrativa, economia de recursos e maior agilidade no atendimento aos beneficiários. A análise das medidas implementadas evidencia avanços normativos e operacionais, mas também ressalta lacunas que precisam ser superadas para garantir resultados mais consistentes.

73. Em relação à Determinação 9.1, a inversão das etapas de análise, priorizando a perícia médica antes da avaliação social, trouxe benefícios ao evitar esforços desnecessários em casos de indeferimento. No entanto, como a medida adotada foi a flexibilização – e não a obrigatória inversão da ordem das fases –, a ausência de regulamentação nesse sentido gerou práticas administrativas inconsistentes, dificultando a uniformidade e a redução efetiva dos estoques de solicitações, indicando que o cumprimento permanece parcial.

74. Quanto à Recomendação 9.2, que buscou aumentar a atratividade da análise do BPC para os servidores do INSS, ações emergenciais como redistribuição de pessoal e automação de processos resultaram em avanços pontuais. Contudo, a falta de incentivos estruturados limita a sustentabilidade dessas medidas, mantendo a Recomendação 9.2 em implementação, sem a necessidade de novos monitoramentos.

75. As medidas adotadas em resposta ao grupo 9.3.1 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário incluem: o acesso online ao CadÚnico pelos servidores do INSS, facilitando a atualização cadastral sem necessidade de deslocamento (9.3.1.1); a automatização de procedimentos por meio do Requerimento Qualificado, que reduz a intervenção humana na análise do BPC (9.3.1.2); e o envio regular de listagens de requerentes com pendências cadastrais aos gestores locais pelo SigPBF, agilizando a regularização dessas pendências (9.3.1.3). Embora essas iniciativas sejam promissoras, ainda não há evidências conclusivas de que tenham reduzido inconsistências ou indeferimentos no processo de concessão do BPC. Por esse motivo, as recomendações dos subitens 9.3.1 foram consideradas parcialmente implementadas, sem necessidade de novos monitoramentos.

76. A Recomendação 9.3.2 destacou-se como plenamente implementada, com a publicação da Portaria 1380/2021/PRES/INSS, que normatizou a dispensa da avaliação social nos casos de indeferimento pela perícia médica. Essa medida reduziu significativamente os esforços administrativos e acelerou os fluxos de análise, destacando-se como boa prática.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



77. Diante do exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, com as seguintes propostas:

a) considerar **parcialmente cumprida** a determinação constante no **item 9.1** do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário;

b) considerar **implementada** a recomendação constante no subitem **9.3.2 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário**;

c) considerar **parcialmente implementadas** as recomendações constantes nos subitens **9.2 e 9.3.1. do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário**;

d) **informar** os Ministérios do Desenvolvimento e Assistência Social, da Família e Combate à Fome (MDS) e da Previdência Social (MPS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), 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) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, **fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de dispensar a realização de novos ciclos de monitoramento sobre os itens 9.1, 9.2 e 9.3.1 do Acórdão 2298/2021-TCU-Plenário;

f) **apensar os autos** ao processo originário (TC 037.996/2020-7).”

2. Na sequência, o Diretor e a Auditora-Chefe Adjunta da AudBenefícios concordaram com a proposta de encaminhamento constante da instrução acima reproduzida (peças 65 e 66).

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado o Monitoramento de determinação e de recomendações exaradas por esta Corte, por meio do Acórdão 2.298/2021 – Plenário, de minha relatoria, proferido no âmbito da Auditoria de Natureza Operacional realizada, no período de 1º/10/2020 a 31/3/2021, com o objetivo de avaliar os impactos dos procedimentos adotados para avaliação social no estoque de concessões e revisões do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

2. A fim de rememorar a origem destes autos, resalto que o escopo da fiscalização compreendeu o conhecimento das etapas para concessão e revisão do BPC, especialmente no que concerne à atuação do setor de serviço social e aos procedimentos administrativos inerentes a essas etapas, com enfoque nas causas do aumento dos estoques de processos de concessões pendentes de análise e no impacto da pandemia nas rotinas e nos resultados das avaliações administrativa e de assistência social, além da verificação das medidas adotadas em cumprimento à regulamentação do art. 20-A e do § 11 do art. 20 da Lei 8.742/1993, por meio do Decreto Legislativo 6/2020.

3. No âmbito da Auditoria em tela, foram avaliados os processos de concessão de BPC já examinados e os pendentes de análises, que tinham dado entrada entre 1º/1/2015 e 31/10/2020, bem como as estruturas organizacionais e os recursos materiais e humanos disponíveis, além dos normativos dedicados a essas análises. Foram então verificados processos, rotinas e estruturas administrativas relacionadas à concessão do BPC, concernentes a aspectos como eficiência, eficácia, adequação da estrutura e tempestividade.

4. A equipe de auditoria da então Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) encontrou, na época, os seguintes achados: (a) as concessões de BPC não eram tempestivas nem eficazes; (b) exigências relativas ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) tornavam o processo pouco eficiente; (c) no tocante à concessão do BPC para pessoas com deficiência, a sequência de procedimentos deveria prever uma triagem prévia por parte da perícia médica, para que a avaliação social só fosse realizada



quando houvesse deferimento pela perícia; e (d) efetivo de pessoal, assistentes sociais e analistas administrativos, disponível para atuar nos processos de concessão de BPC não era suficiente.

5. Diante de todo esse contexto, foi proferido o Acórdão 2.298/2021 – Plenário, na sessão de 29/9/2021, que estabeleceu as seguintes deliberações:

“9.1. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no âmbito de suas atribuições, regulamentem e implementem, no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação desta deliberação, medidas para inverter a ordem de análise para requisições do BPC, de forma que a perícia médica preceda a avaliação social, em atendimento ao princípio da economicidade e ao art. 37 da Lei 8.742/1993 e objetivando o cumprimento do acordo celebrado com o Ministério Público Federal, em decorrência do Recurso Extraordinário (RE) 1171152/SC, homologado pelo Supremo Tribunal Federal, em 05/02/2021, não realizando avaliação social nos casos em que a perícia médica concluir pelo indeferimento do requerimento do BPC;

9.2. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com fulcro no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adote medidas, ainda que transitórias, visando a dotar a análise do BPC de grau de atratividade similar à atratividade dos outros benefícios, em relação aos seus servidores administrativos que realizam essas análises, de forma a contribuir para a redução do estoque de requerimentos pendentes de análise (561.687 requerimentos pendentes de análise em março de 2020);

9.3. recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fulcro no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que, no âmbito de suas atribuições:

9.3.1. aprimorem as exigências do CadÚnico, no sentido de reverter as seguintes constatações desta auditoria operacional em relação à concessão do BPC:

9.3.1.1. não cumprimento de 90% das exigências cadastrais, resultando em indeferimento;

9.3.1.2. não adequação dos dados dos requerentes do BPC ao CadÚnico, sendo a segunda maior causa de indeferimento para pessoa com deficiência, causando, inclusive, maior número de indeferimento do que a exigência de comprovação de deficiência que ocasione impedimento de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial;

9.3.1.3. necessidade de disponibilização aos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal, de listagem de requerentes do BPC com pendências cadastrais a serem regularizadas, de forma permanente e periódica;

9.3.2. avaliem a viabilidade de dispensa da avaliação social nas análises de requisições do BPC, quando os requerimentos já puderem ser indeferidos na etapa da perícia médica;”

6. A presente etapa processual resulta, portanto, no monitoramento conjunto do cumprimento da determinação e das recomendações acima transcritas.

7. Promovidas as diligências de praxe, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), na instrução que constitui a peça 64 destes autos, explicitou suas constatações sobre o cumprimento do Acórdão 2.298/2021 – Plenário, tendo concluído, em linhas gerais, que tanto o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), quanto o então Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia vêm adotando as medidas necessárias ao atendimento de todas as demandas do TCU contidas no mencionado **decisum**.

8. Manifesto, desde já, minha anuência a esse posicionamento da unidade técnica, sem prejuízo de tecer alguns comentários que considero pertinentes.

9. Iniciando pelas recomendações desta Corte de Contas, observo que, no tocante ao subitem 9.2. da aludida deliberação, o INSS tem tomado medidas para a otimização da análise dos pedidos de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), com vistas à redução do elevado estoque de requerimentos pendentes (total de 561.687, em março de 2020).

10. Nesse sentido, destaco a implementação do Projeto “Ampliação do Acesso à Avaliação Social do BPC da Pessoa com Deficiência”, com alocação temporária de profissionais de serviço social em regime de trabalho remoto durante a pandemia, bem como a edição da Portaria DIRAT/INSS

31, de 19 de fevereiro de 2021 (peça 4), que propiciou a alocação de servidores com dedicação exclusiva para reduzir o estoque de benefícios assistenciais.

11. Acrescente-se que restaram demonstrados, nestes autos, progressos significativos no processo de análise do BPC, com redução do estoque de requerimentos pendentes e otimização dos fluxos de trabalho, por meio de ações administrativas e operacionais.

12. Especificamente no tocante à recomendação ao Ministério da Cidadania e ao Instituto Nacional do Seguro Social, para que fossem corrigidas pendências cadastrais no CadÚnico, bem como fosse reduzido o tempo médio necessário para que essas correções fossem efetivadas, destaco a implementação de três importantes ações que, a meu ver, caracterizam o cumprimento ao subitem 9.3.1.do Acórdão 2.298/2021 – Plenário: a) criação de um acesso **online** ao CadÚnico pelos servidores do INSS, com redução da necessidade de deslocamento para atualização cadastral (atendimento ao subitem 9.3.1.1 do Acórdão 2.298/2021 – Plenário); b) implementação do Requerimento Qualificado, que automatizou procedimentos e reduziu a intervenção humana na análise da concessão do BPC (atendimento ao subitem 9.3.1.2 do Acórdão 2.298/2021 – Plenário); e c) disponibilização de listagens periódicas de requerentes do BPC com pendências cadastrais aos gestores locais, por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SigPBF), permitindo maior agilidade na regularização das pendências (em atenção ao subitem 9.3.1.3.).

13. Quanto à recomendação para inversão das fases de análise do BPC, uma das principais medidas adotadas pelo INSS foi a edição da Portaria 1380/2021/PRES/INSS que, em seu art. 4º, assegurou a dispensa da avaliação social quando a perícia médica tenha concluído pela inexistência de impedimento de longo prazo, permitindo o indeferimento direto do pedido, sem necessidade de etapas adicionais como as avaliações social e de renda, de tal forma que houve atendimento também ao subitem 9.3.2 do Acórdão 2.298/2021 – Plenário.

14. Adentrando à determinação contida no subitem 9.1. do **decisum**, observo que foram adotadas as seguintes providências:

14.1. foi editada a Portaria Conjunta 7/2020/MC/ME, de 14/9/2020, que modificou a Portaria Conjunta 3/2018/MDS/INSS, estabelecendo que as avaliações para a comprovação da deficiência poderiam ser sempre realizadas em paralelo pelo Serviço Social do INSS e pela Perícia Médica Federal, de forma a minimizar o tempo de espera pelo requerente;

14.2. por meio da Portaria Conjunta 14/2021/MC/SEPRT/INSS, de 7/10/2021, que alterou a Portaria Conjunta 3/2018/MDS/INSS, passou a ser permitido, em caráter excepcional, que a avaliação da deficiência seja realizada antes da avaliação de renda;

14.3. foi, ainda, implementada uma modificação normativa para que fosse possível realizar a avaliação social por videoconferência, bem como pudesse ser utilizado um método de padrão médio, o qual adota os parâmetros da avaliação médica para, eventualmente, dispensar a avaliação social; e

14.4. por meio da Portaria Conjunta 7/2020/MC/ME, de 14/9/2020, passou a ser possível inverter a ordem das avaliações.

15. Acrescente-se a essas medidas implementadas o fato de o Ministério da Previdência Social ter manifestado sua concordância com as diretrizes do Departamento de Perícia Médica Federal, no tocante ao compromisso com a inversão das etapas no processo de concessão do BPC, em consonância com o que preceitua o Acórdão 2.298/2021 – Plenário.

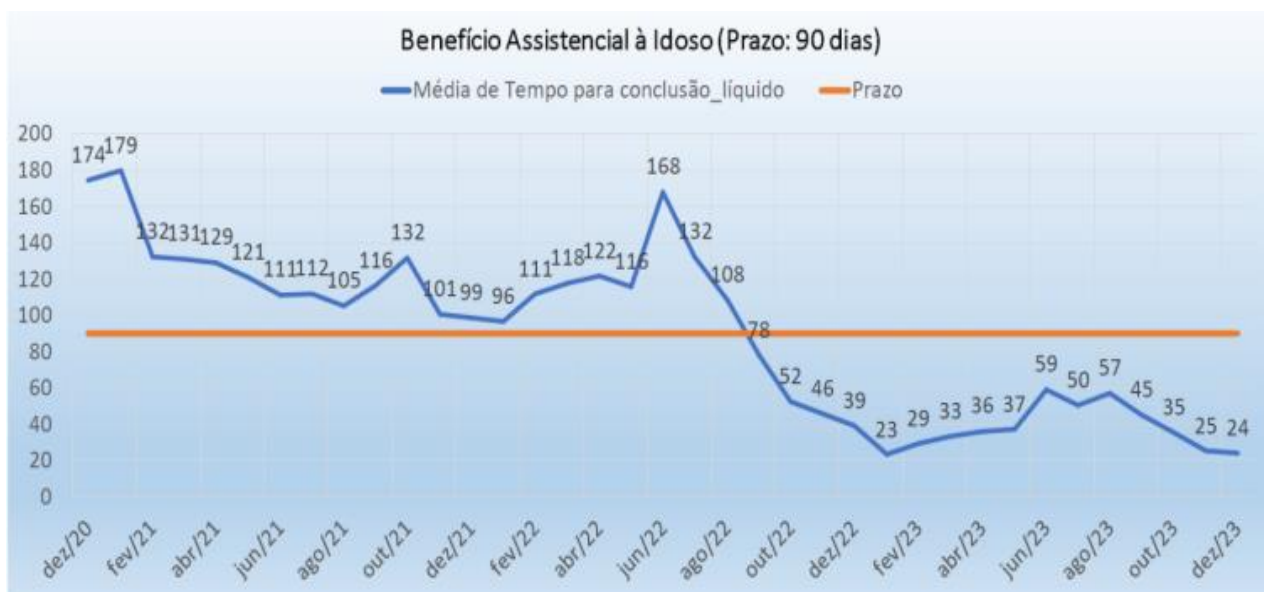
16. Por fim, é importante ressaltar que a adoção das medidas previstas no mencionado acórdão tem surtido efeito muito positivo, conforme se observa da análise dos dois gráficos a seguir, obtidos no Relatório precedente, os quais indicam substancial redução tanto no prazo para concessão do Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência quanto no prazo para concessão do Benefício Assistencial ao Idoso.

Figura 6 - Tempo de conclusão médio líquido (TCM líquido) para o BPC-PcD:
dez/2020 a dez/2023



Fonte: TC 037.028/2023-5 (peça 105, p.22)

Figura 7 - Tempo de conclusão médio líquido (TCM líquido) para o BPC-Idoso: dez/2020 a dez/2023



Fonte: TC 037.028/2023-5 (peça 105, p.26)

17. Diante de todo esse contexto, concordo com a conclusão da AudBenefícios de que, no caso ora em análise, após a prolação do Acórdão 2.298/2021 – Plenário, as unidades jurisdicionadas envolvidas tomaram providências com vistas à implementação das medidas indicadas naquela deliberação e, embora algumas dessas providências ainda não tenham sido concluídas integralmente, pode-se considerar que, no âmbito destes autos, o controle exercido pelo TCU alcançou seus objetivos.

18. Dessarte, concordo com a proposta de apensamento definitivo destes autos ao processo de Auditoria de Natureza Operacional que o originou (TC 037.996/2020-7), no qual foi prolatada a deliberação que ora está sendo objeto de monitoramento.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à elevada apreciação deste Colegiado.



T.C.U, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 963/2025 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 045.414/2021-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidade: Ministério da Cidadania (extinto); Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Ministério da Economia (extinto); e Ministério da Previdência Social.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Monitoramento de determinação e de recomendações exaradas por esta Corte, por meio do Acórdão 2.298/2021 – Plenário, proferido no âmbito da Auditoria de Natureza Operacional realizada, no período de 1º/10/2020 a 31/3/2021, com o objetivo de avaliar os impactos dos procedimentos adotados para avaliação social no estoque de concessões e revisões do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

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

9.1. considerar implementada a recomendação do subitem 9.3.2. do Acórdão 2.298/2021 – Plenário;

9.2. considerar parcialmente cumpridas tanto a determinação contida no subitem 9.1. quanto as recomendações constantes nos subitens 9.2 e 9.3.1, todas do Acórdão 2.298/2021 – Plenário;

9.3. dispensar novo ciclo de monitoramento dos subitens 9.1., 9.2 e 9.3.1 do Acórdão 2.298/2021 – Plenário, parcialmente cumpridos;

9.4. apensar os presentes autos ao processo originário (TC 037.996/2020-7); e

9.5. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Ministério da Previdência Social.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0963-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, 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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE II – tagColegiado
TC 020.652/2023-2.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão: Instituto Nacional do Seguro Social.

Responsável: Nélio Martins (225.650.351-87).

Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social
(29.979.036/0001-40).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS.
FRAUDE EM CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. NÃO
OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. IRREGULARIDADE DAS
CONTAS. DÉBITO E MULTA. INABILITAÇÃO PARA
EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE
CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CIÊNCIA.**Relatório**

Reproduzo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)¹⁶, com os ajustes de forma pertinentes:

“1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Nélio Martins, em razão de concessão irregular de benefícios previdenciários.

HISTÓRICO

2. Em 17/2/2023, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 379/2023.

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:

Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

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.

¹⁶ Peça 287.

5. No relatório da TCE (peça 270), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 1.677.150,46, imputando responsabilidade a Nelio Martins, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 16/6/2023, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 274), 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 275 e 276).

7. Em 28/6/2023, 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 277).

8. Na instrução inicial (peça 281), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. **Irregularidade:** concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90 e 91.

8.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Nelio Martins:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/10/2015	54.874,00
13/10/2015	4.659,83
13/10/2015	20.957,68
13/10/2015	7.028,00
13/10/2015	210,40
13/10/2015	788,00
13/10/2015	394,00
9/11/2015	788,00
7/12/2015	788,00
7/12/2015	394,00
8/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
7/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
7/10/2016	880,00
8/11/2016	880,00
7/12/2016	880,00
7/12/2016	440,00
6/1/2017	880,00
26/2/2013	42.022,00
26/2/2013	2.986,66
26/2/2013	10.549,28
26/2/2013	1.300,00
26/2/2013	622,00
26/2/2013	11,44


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
15/4/2013	678,00
29/4/2013	678,00
29/5/2013	678,00
27/6/2013	678,00
30/7/2013	678,00
29/8/2013	678,00
29/8/2013	339,00
27/9/2013	678,00
30/10/2013	678,00
28/11/2013	678,00
28/11/2013	339,00
27/12/2013	678,00
30/1/2014	724,00
27/2/2014	724,00
28/3/2014	724,00
29/4/2014	724,00
29/5/2014	724,00
27/6/2014	724,00
30/7/2014	724,00
28/8/2014	724,00
28/8/2014	362,00
29/9/2014	724,00
30/10/2014	724,00
27/11/2014	724,00
27/11/2014	362,00
29/12/2014	724,00
29/1/2015	788,00
26/2/2015	788,00
30/3/2015	788,00
29/4/2015	788,00
28/5/2015	788,00
29/6/2015	788,00
30/7/2015	788,00
28/8/2015	788,00
29/9/2015	788,00
29/9/2015	394,00
29/10/2015	788,00
27/11/2015	788,00
27/11/2015	394,00
29/12/2015	788,00
28/1/2016	880,00
26/2/2016	880,00
30/3/2016	880,00
28/4/2016	880,00
30/5/2016	880,00
29/6/2016	880,00
28/7/2016	880,00
9/9/2014	724,00
9/9/2014	724,00
9/9/2014	362,00
10/11/2014	1.351,46
17/12/2014	724,00
17/12/2014	362,00
13/1/2015	724,00
3/2/2015	788,00
3/3/2015	788,00
6/4/2015	788,00
5/5/2015	788,00
2/6/2015	788,00
2/7/2015	788,00
4/8/2015	788,00
2/9/2015	788,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/10/2015	788,00
5/10/2015	394,00
4/11/2015	788,00
2/12/2015	788,00
2/12/2015	394,00
5/1/2016	788,00
3/2/2016	880,00
2/3/2016	880,00
4/4/2016	880,00
3/5/2016	880,00
3/6/2016	880,00
4/7/2016	880,00
2/8/2016	880,00
4/8/2015	34.157,00
4/8/2015	2.909,00
4/8/2015	7.917,98
4/8/2015	5.452,00
4/8/2015	161,81
4/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/10/2015	394,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	394,00
7/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00
6/9/2016	440,00
6/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
6/12/2016	880,00
6/12/2016	440,00
5/1/2017	880,00
6/2/2017	937,00
6/3/2017	937,00
6/4/2017	937,00
10/9/2012	29.141,33
10/9/2012	2.093,33
10/9/2012	4.141,64
10/9/2012	622,00
10/9/2012	311,00
8/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
7/12/2012	311,00
8/1/2013	622,00
7/2/2013	678,00
7/3/2013	678,00
5/4/2013	678,00
8/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
5/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
6/9/2013	339,00
8/10/2013	678,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/11/2013	678,00
6/12/2013	339,00
6/12/2013	678,00
8/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
8/4/2014	724,00
8/5/2014	724,00
9/6/2014	724,00
7/7/2014	724,00
7/8/2014	724,00
5/9/2014	362,00
8/9/2014	724,00
8/10/2014	724,00
7/11/2014	724,00
5/12/2014	362,00
8/12/2014	724,00
8/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
8/4/2015	788,00
8/5/2015	788,00
8/6/2015	788,00
8/7/2015	788,00
10/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
9/10/2015	788,00
9/10/2015	394,00
11/11/2015	788,00
9/12/2015	788,00
9/12/2015	394,00
8/1/2016	788,00
10/2/2016	880,00
9/3/2016	880,00
8/4/2016	880,00
9/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
8/7/2016	880,00
8/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
8/12/2016	2.640,00
8/12/2016	440,00
9/1/2017	880,00
15/12/2015	28.559,83
15/12/2015	2.432,75
15/12/2015	6.192,08
15/12/2015	7.816,00
15/12/2015	247,15
15/12/2015	788,00
15/12/2015	788,00
15/12/2015	788,00
13/1/2016	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
31/8/2016	440,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/9/2016	880,00
31/10/2016	880,00
30/11/2016	880,00
30/11/2016	440,00
1/2/2017	1.817,00
24/2/2017	937,00
2/5/2013	31.401,33
2/5/2013	2.683,66
2/5/2013	6.013,24
2/5/2013	2.656,00
2/5/2013	24,40
2/5/2013	678,00
6/6/2013	678,00
4/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
5/9/2013	678,00
5/9/2013	339,00
4/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
5/12/2013	678,00
5/12/2013	339,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
5/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
4/9/2014	362,00
6/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00
4/12/2014	724,00
4/12/2014	362,00
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/10/2015	394,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	394,00
7/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00
6/9/2016	440,00
2/5/2013	28.632,50
2/5/2013	2.453,25
2/5/2013	4.951,34


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/5/2013	2.656,00
2/5/2013	24,40
2/5/2013	678,00
2/7/2013	678,00
2/7/2013	678,00
20/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
6/9/2013	339,00
15/10/2013	678,00
21/11/2013	678,00
3/12/2013	678,00
3/12/2013	339,00
8/1/2014	678,00
17/2/2014	724,00
21/3/2014	724,00
16/4/2014	724,00
20/5/2014	724,00
20/6/2014	724,00
21/7/2014	724,00
20/8/2014	724,00
7/10/2014	724,00
7/10/2014	362,00
7/10/2014	724,00
3/11/2014	724,00
8/12/2014	724,00
8/12/2014	362,00
6/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
9/3/2015	788,00
1/4/2015	788,00
4/5/2015	788,00
1/6/2015	788,00
1/7/2015	788,00
3/8/2015	788,00
1/9/2015	788,00
1/10/2015	788,00
1/10/2015	394,00
3/11/2015	788,00
1/12/2015	788,00
1/12/2015	394,00
4/1/2016	788,00
1/2/2016	880,00
1/3/2016	880,00
1/4/2016	880,00
2/5/2016	880,00
1/6/2016	880,00
1/7/2016	880,00
1/8/2016	880,00
1/9/2016	880,00
1/9/2016	440,00
9/11/2016	1.760,00
1/12/2016	880,00
1/12/2016	440,00
7/3/2013	36.070,33
7/3/2013	3.082,83
7/3/2013	7.586,89
7/3/2013	1.300,00
7/3/2013	5,72
7/3/2013	678,00
5/4/2013	678,00
8/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
6/9/2013	339,00
9/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
6/12/2013	678,00
6/12/2013	339,00
8/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
8/4/2014	724,00
9/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
7/7/2014	724,00
8/8/2014	724,00
5/9/2014	724,00
5/9/2014	362,00
7/10/2014	724,00
7/11/2014	724,00
5/12/2014	724,00
5/12/2014	362,00
8/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
8/4/2015	788,00
8/5/2015	788,00
8/6/2015	788,00
7/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
7/10/2015	788,00
7/10/2015	394,00
9/11/2015	788,00
7/12/2015	788,00
7/12/2015	394,00
8/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
7/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
11/11/2016	1.760,00
7/12/2016	880,00
7/12/2016	440,00
27/5/2015	32.763,00
27/5/2015	2.781,50
27/5/2015	6.286,17
27/5/2015	3.088,00
27/5/2015	63,40
27/5/2015	788,00
6/7/2015	788,00
6/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/10/2015	394,00
3/11/2015	788,00
6/11/2015	788,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/12/2015	788,00
4/12/2015	394,00
8/1/2016	788,00
10/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
7/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
6/12/2016	880,00
6/12/2016	440,00
23/3/2015	26.888,50
23/3/2015	2.296,50
23/3/2015	1.512,00
23/3/2015	10,71
23/3/2015	788,00
23/3/2015	3.437,11
29/5/2015	788,00
30/6/2015	788,00
31/7/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/9/2015	394,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
19/5/2016	1.576,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
27/1/2015	36.062,33
27/1/2015	3.062,08
27/1/2015	8.432,19
27/1/2015	7.918,00
27/1/2015	163,23
27/1/2015	724,00
27/1/2015	724,00
27/1/2015	724,00
10/3/2015	788,00
31/3/2015	788,00
30/4/2015	788,00
29/5/2015	788,00
30/6/2015	788,00
31/7/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/9/2015	394,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
13/3/2014	32.742,33
13/3/2014	2.103,25
13/3/2014	4.977,35
13/3/2014	678,00
13/3/2014	724,00
13/3/2014	724,00
28/4/2014	724,00
28/4/2014	724,00
2/6/2014	724,00
26/6/2014	724,00
28/7/2014	724,00
26/8/2014	724,00
26/8/2014	362,00
29/9/2014	724,00
3/11/2014	724,00
25/11/2014	362,00
26/11/2014	724,00
29/12/2014	724,00
29/1/2015	788,00
26/2/2015	788,00
26/3/2015	788,00
27/4/2015	788,00
1/6/2015	788,00
8/7/2015	788,00
29/7/2015	788,00
29/8/2015	788,00
28/9/2015	788,00
28/9/2015	394,00
4/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	394,00
4/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
3/3/2016	880,00
4/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
8/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
18/10/2016	880,00
9/11/2016	880,00
7/12/2016	880,00
7/12/2016	440,00
27/1/2017	1.817,00
18/2/2014	59.210,00
18/2/2014	4.377,00
18/2/2014	15.560,90
18/2/2014	678,00
18/2/2014	678,00
18/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
8/4/2014	724,00
8/5/2014	724,00
9/6/2014	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/7/2014	724,00
4/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
4/9/2014	362,00
3/10/2014	724,00
4/11/2014	724,00
9/12/2014	724,00
9/12/2014	362,00
6/1/2015	724,00
2/2/2015	788,00
3/3/2015	788,00
2/4/2015	788,00
4/5/2015	788,00
12/6/2015	788,00
14/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
1/9/2015	788,00
19/10/2015	788,00
19/10/2015	394,00
3/11/2015	788,00
23/12/2015	788,00
23/12/2015	394,00
4/1/2016	788,00
1/2/2016	880,00
1/3/2016	880,00
1/4/2016	880,00
2/5/2016	880,00
10/6/2016	880,00
1/7/2016	880,00
1/8/2016	880,00
5/9/2016	880,00
5/9/2016	440,00
4/10/2016	880,00
1/11/2016	880,00
1/12/2016	880,00
1/12/2016	440,00
6/12/2012	29.968,66
6/12/2012	1.998,33
6/12/2012	4.424,81
6/12/2012	622,00
6/12/2012	622,00
28/12/2012	622,00
29/1/2013	678,00
26/2/2013	678,00
26/3/2013	678,00
26/4/2013	678,00
28/5/2013	678,00
26/6/2013	678,00
29/7/2013	678,00
28/8/2013	678,00
28/8/2013	339,00
26/9/2013	678,00
29/10/2013	678,00
27/11/2013	678,00
27/11/2013	339,00
27/12/2013	678,00
29/1/2014	724,00
28/2/2014	724,00
28/3/2014	724,00
28/4/2014	724,00
28/5/2014	724,00
30/6/2014	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/7/2014	724,00
28/8/2014	724,00
28/8/2014	362,00
29/9/2014	724,00
29/10/2014	724,00
28/11/2014	724,00
28/11/2014	362,00
29/12/2014	724,00
28/1/2015	788,00
27/2/2015	788,00
27/3/2015	788,00
28/4/2015	788,00
28/5/2015	788,00
29/6/2015	788,00
29/7/2015	788,00
28/8/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/10/2015	394,00
28/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
28/12/2015	788,00
28/1/2016	880,00
26/2/2016	880,00
29/3/2016	880,00
28/4/2016	880,00
27/5/2016	880,00
28/6/2016	880,00
28/7/2016	880,00
29/8/2016	880,00
29/8/2016	440,00
17/12/2013	25.907,33
17/12/2013	2.211,16
17/12/2013	4.760,96
17/12/2013	7.402,00
17/12/2013	123,68
17/12/2013	678,00
17/12/2013	678,00
30/12/2013	678,00
31/1/2014	724,00
28/2/2014	724,00
31/3/2014	724,00
2/5/2014	724,00
30/5/2014	724,00
30/6/2014	724,00
1/8/2014	724,00
29/8/2014	724,00
29/8/2014	362,00
30/9/2014	724,00
3/11/2014	724,00
28/11/2014	724,00
28/11/2014	362,00
2/1/2015	724,00
30/1/2015	788,00
11/3/2015	788,00
31/3/2015	788,00
30/4/2015	788,00
1/6/2015	788,00
30/6/2015	788,00
3/8/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/9/2015	394,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
1/6/2016	880,00
1/7/2016	880,00
29/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
31/8/2016	440,00
30/9/2016	880,00
31/10/2016	880,00
1/12/2016	880,00
1/12/2016	440,00
29/12/2016	880,00
27/2/2013	27.269,20
27/2/2013	2.337,33
27/2/2013	6.923,54
27/2/2013	311,00
27/2/2013	440,70
22/4/2013	678,00
22/4/2013	678,00
20/5/2013	678,00
10/7/2013	678,00
10/7/2013	678,00
9/8/2013	678,00
16/9/2013	678,00
16/9/2013	339,00
16/10/2013	678,00
13/11/2013	678,00
11/12/2013	678,00
11/12/2013	339,00
9/1/2014	678,00
10/2/2014	724,00
14/3/2014	724,00
10/4/2014	724,00
9/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
10/7/2014	724,00
8/8/2014	724,00
5/9/2014	724,00
5/9/2014	362,00
9/10/2014	724,00
10/11/2014	724,00
8/12/2014	724,00
8/12/2014	362,00
9/1/2015	724,00
11/2/2015	788,00
16/3/2015	788,00
8/4/2015	788,00
11/5/2015	788,00
8/6/2015	788,00
10/7/2015	788,00
10/8/2015	788,00
10/9/2015	788,00
19/10/2015	788,00
19/10/2015	394,00
11/11/2015	788,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2015	788,00
7/12/2015	394,00
11/1/2016	788,00
10/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
8/4/2016	880,00
10/5/2016	880,00
9/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
12/9/2012	29.078,00
12/9/2012	2.061,66
12/9/2012	4.112,50
12/9/2012	622,00
12/9/2012	311,00
23/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
10/12/2012	622,00
10/12/2012	311,00
9/1/2013	622,00
15/2/2013	678,00
5/3/2013	678,00
4/4/2013	678,00
6/5/2013	678,00
5/6/2013	678,00
3/7/2013	678,00
5/8/2013	678,00
4/9/2013	678,00
4/9/2013	339,00
3/10/2013	678,00
5/11/2013	678,00
4/12/2013	678,00
4/12/2013	339,00
6/1/2014	678,00
5/2/2014	724,00
10/3/2014	724,00
3/4/2014	724,00
6/5/2014	724,00
4/6/2014	724,00
3/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
3/9/2014	724,00
3/9/2014	362,00
3/10/2014	724,00
5/11/2014	724,00
3/12/2014	724,00
3/12/2014	724,00
3/12/2014	362,00
6/1/2015	724,00
4/2/2015	788,00
4/3/2015	788,00
6/4/2015	788,00
6/5/2015	788,00
3/6/2015	788,00
3/7/2015	788,00
5/8/2015	788,00
3/9/2015	788,00
5/10/2015	788,00
5/10/2015	394,00
5/11/2015	788,00
3/12/2015	788,00
3/12/2015	394,00
6/1/2016	788,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/2/2016	880,00
3/3/2016	880,00
5/4/2016	880,00
4/5/2016	880,00
3/6/2016	880,00
5/7/2016	880,00
3/8/2016	880,00
5/9/2016	880,00
5/9/2016	440,00
5/10/2016	880,00
4/11/2016	880,00
5/12/2016	880,00
5/12/2016	440,00
4/1/2017	880,00
2/5/2013	28.646,33
2/5/2013	2.453,25
2/5/2013	4.955,85
2/5/2013	2.656,00
2/5/2013	24,40
2/5/2013	678,00
5/6/2013	678,00
11/7/2013	678,00
5/8/2013	678,00
4/9/2013	678,00
4/9/2013	339,00
3/10/2013	678,00
5/11/2013	678,00
4/12/2013	678,00
4/12/2013	339,00
6/1/2014	678,00
5/2/2014	724,00
10/3/2014	724,00
3/4/2014	724,00
6/5/2014	724,00
4/6/2014	724,00
3/7/2014	724,00
5/8/2014	724,00
3/9/2014	724,00
3/9/2014	362,00
3/10/2014	724,00
5/11/2014	724,00
3/12/2014	724,00
3/12/2014	362,00
6/1/2015	724,00
4/2/2015	788,00
4/3/2015	788,00
6/4/2015	788,00
6/5/2015	788,00
3/6/2015	788,00
3/7/2015	788,00
5/8/2015	788,00
3/9/2015	788,00
5/10/2015	788,00
5/10/2015	394,00
5/11/2015	788,00
3/12/2015	788,00
3/12/2015	394,00
6/1/2016	788,00
3/2/2016	880,00
3/3/2016	880,00
5/4/2016	880,00
4/5/2016	880,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/6/2016	880,00
5/7/2016	880,00
3/8/2016	880,00
24/10/2016	381,33
30/6/2015	63.646,00
30/6/2015	5.409,00
30/6/2015	21.882,42
30/6/2015	4.664,00
30/6/2015	124,99
30/6/2015	788,00
31/7/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/9/2015	394,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
31/8/2016	440,00
30/9/2016	880,00
31/10/2016	880,00
1/12/2016	440,00
1/12/2016	880,00
28/8/2014	30.672,00
28/8/2014	2.626,25
28/8/2014	5.643,34
28/8/2014	4.298,00
28/8/2014	74,89
28/8/2014	724,00
28/8/2014	724,00
2/9/2014	724,00
2/9/2014	362,00
2/10/2014	724,00
4/11/2014	724,00
2/12/2014	724,00
2/12/2014	352,00
6/1/2015	724,00
3/2/2015	788,00
3/3/2015	788,00
2/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
2/6/2015	788,00
3/7/2015	788,00
4/8/2015	788,00
2/9/2015	788,00
5/10/2015	788,00
5/10/2015	394,00
4/11/2015	788,00
2/12/2015	788,00
2/12/2015	394,00
5/1/2016	788,00
2/2/2016	880,00
3/3/2016	880,00
5/4/2016	880,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/5/2016	880,00
2/6/2016	880,00
4/7/2016	880,00
2/8/2016	880,00
2/9/2016	880,00
2/9/2016	440,00
7/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
2/12/2016	880,00
2/12/2016	440,00
3/1/2017	880,00
3/2/2017	937,00
6/8/2014	40.710,00
6/8/2014	3.456,66
6/8/2014	10.182,60
6/8/2014	5.022,00
6/8/2014	86,20
7/8/2014	724,00
8/9/2014	724,00
8/9/2014	362,00
8/10/2014	724,00
12/11/2014	724,00
8/12/2014	724,00
8/12/2014	362,00
15/1/2015	724,00
25/2/2015	788,00
9/4/2015	788,00
9/4/2015	788,00
20/5/2015	788,00
15/6/2015	788,00
13/7/2015	788,00
12/8/2015	788,00
22/9/2015	788,00
15/10/2015	788,00
15/10/2015	394,00
12/11/2015	788,00
11/12/2015	788,00
11/12/2015	394,00
14/1/2016	788,00
15/2/2016	880,00
10/3/2016	880,00
13/4/2016	880,00
17/5/2016	880,00
9/6/2016	880,00
21/7/2016	880,00
17/8/2016	880,00
13/9/2016	880,00
13/9/2016	440,00
20/10/2016	880,00
10/11/2016	880,00
12/12/2016	880,00
12/12/2016	440,00
18/1/2017	880,00
10/2/2017	937,00
9/3/2017	937,00
12/4/2017	937,00

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. Responsável: Nelio Martins.

8.2.2.1. Conduta: conceder benefício previdenciário de aposentadoria sem suporte em documentos ou consultas idôneas.



8.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando 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, promover a devida verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários, com base na documentação apresentada pelos segurados e/ou em consultas que validem as informações disponibilizadas nos documentos em apreço.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 282), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Nelio Martins - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 32911/2024 – Seproc (peça 284)
 Data da Expedição: 29/7/2024
 Data da Ciência: 30/7/2024 (peça 285)
 Nome Recebedor: Nélio Marlus.
 Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 283).
 Fim do prazo para a defesa: 14/8/2024

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 286), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Nélio Martins permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

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 12/4/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Nelio Martins, por meio do ofício acostado à peça 207, recebido em 28/3/2023, conforme AR (peça 236).

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 1.980.137,59, 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 20/04/2020, 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 Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluidez 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. Conforme registrado acima, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em **12/4/2017** (peças 70 a 91 e 270), para o ex-servidor responsável Nélio Martins – referentes à concessão irregular de benefício previdenciário, data do último pagamento irregular efetuado, considerando tratar-se de irregularidade de natureza continuada.

22. A relação a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

- a) Despacho de Instrução e Indiciação de PAD, de **7/11/2018** (peça 4);
- b) Relatório INSS, de **8/6/2021** (peça 7);
- c) PARECER n. 00005/2022/DPES/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, de **11/1/2022** (peça 9);
- d) Relatório de TCE 379/2023, de **18/5/2023** (peça 270);
- e) Relatório de Auditoria E-TCE 379/2023, de **12/6/2023**, caracterizando ato inequívoco de apuração do fato (peça 274);

22.1. fase externa:

- a) autuação da tomada de contas especial, no TCU, em **28/6/2023**; e
- b) instrução de citação, de **15/7/2024** (peças 281 e 282).

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, 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.

24. 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

25. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:



Responsável	Processo
Nelio Martins	022.996/2023-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular de benefícios previdenciários com vistas ao ressarcimento de dano ao erário referentes aos PAD 35069.000739/2014-71 e 35069.000034/2018-21. (nº da TCE no sistema: 446/2023)']

26. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

27. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

28. 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).

29. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Nelio Martins

30. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 283). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 284 e 285).

31. 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.

32. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

33. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

34. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

35. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

36. Dessa forma, o responsável Nelio Martins deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

37. 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.

38. 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).

39. 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).

40. No caso em tela, a irregularidade consistente na concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência configura violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

41. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que o responsável Nelio Martins não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

42. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

43. 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.

44. 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 280.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável Nelio Martins, 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, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Nelio Martins, 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 Instituto Nacional do Seguro Social, 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 Nelio Martins:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/10/2015	54.874,00
13/10/2015	4.659,83
13/10/2015	20.957,68
13/10/2015	7.028,00
13/10/2015	210,40


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/10/2015	788,00
13/10/2015	394,00
9/11/2015	788,00
7/12/2015	788,00
7/12/2015	394,00
8/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
7/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
7/10/2016	880,00
8/11/2016	880,00
7/12/2016	880,00
7/12/2016	440,00
6/1/2017	880,00
26/2/2013	42.022,00
26/2/2013	2.986,66
26/2/2013	10.549,28
26/2/2013	1.300,00
26/2/2013	622,00
26/2/2013	11,44
15/4/2013	678,00
29/4/2013	678,00
29/5/2013	678,00
27/6/2013	678,00
30/7/2013	678,00
29/8/2013	678,00
29/8/2013	339,00
27/9/2013	678,00
30/10/2013	678,00
28/11/2013	678,00
28/11/2013	339,00
27/12/2013	678,00
30/1/2014	724,00
27/2/2014	724,00
28/3/2014	724,00
29/4/2014	724,00
29/5/2014	724,00
27/6/2014	724,00
30/7/2014	724,00
28/8/2014	724,00
28/8/2014	362,00
29/9/2014	724,00
30/10/2014	724,00
27/11/2014	724,00
27/11/2014	362,00
29/12/2014	724,00
29/1/2015	788,00
26/2/2015	788,00
30/3/2015	788,00
29/4/2015	788,00
28/5/2015	788,00
29/6/2015	788,00
30/7/2015	788,00
28/8/2015	788,00
29/9/2015	788,00
29/9/2015	394,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/10/2015	788,00
27/11/2015	788,00
27/11/2015	394,00
29/12/2015	788,00
28/1/2016	880,00
26/2/2016	880,00
30/3/2016	880,00
28/4/2016	880,00
30/5/2016	880,00
29/6/2016	880,00
28/7/2016	880,00
9/9/2014	724,00
9/9/2014	724,00
9/9/2014	362,00
10/11/2014	1.351,46
17/12/2014	724,00
17/12/2014	362,00
13/1/2015	724,00
3/2/2015	788,00
3/3/2015	788,00
6/4/2015	788,00
5/5/2015	788,00
2/6/2015	788,00
2/7/2015	788,00
4/8/2015	788,00
2/9/2015	788,00
5/10/2015	788,00
5/10/2015	394,00
4/11/2015	788,00
2/12/2015	788,00
2/12/2015	394,00
5/1/2016	788,00
3/2/2016	880,00
2/3/2016	880,00
4/4/2016	880,00
3/5/2016	880,00
3/6/2016	880,00
4/7/2016	880,00
2/8/2016	880,00
4/8/2015	34.157,00
4/8/2015	2.909,00
4/8/2015	7.917,98
4/8/2015	5.452,00
4/8/2015	161,81
4/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/10/2015	394,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	394,00
7/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00
6/9/2016	440,00
6/10/2016	880,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/11/2016	880,00
6/12/2016	880,00
6/12/2016	440,00
5/1/2017	880,00
6/2/2017	937,00
6/3/2017	937,00
6/4/2017	937,00
10/9/2012	29.141,33
10/9/2012	2.093,33
10/9/2012	4.141,64
10/9/2012	622,00
10/9/2012	311,00
8/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
7/12/2012	311,00
8/1/2013	622,00
7/2/2013	678,00
7/3/2013	678,00
5/4/2013	678,00
8/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
5/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
6/9/2013	339,00
8/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
6/12/2013	339,00
6/12/2013	678,00
8/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
8/4/2014	724,00
8/5/2014	724,00
9/6/2014	724,00
7/7/2014	724,00
7/8/2014	724,00
5/9/2014	362,00
8/9/2014	724,00
8/10/2014	724,00
7/11/2014	724,00
5/12/2014	362,00
8/12/2014	724,00
8/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
8/4/2015	788,00
8/5/2015	788,00
8/6/2015	788,00
8/7/2015	788,00
10/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
9/10/2015	788,00
9/10/2015	394,00
11/11/2015	788,00
9/12/2015	788,00
9/12/2015	394,00
8/1/2016	788,00
10/2/2016	880,00
9/3/2016	880,00
8/4/2016	880,00
9/5/2016	880,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/6/2016	880,00
8/7/2016	880,00
8/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
8/12/2016	2.640,00
8/12/2016	440,00
9/1/2017	880,00
15/12/2015	28.559,83
15/12/2015	2.432,75
15/12/2015	6.192,08
15/12/2015	7.816,00
15/12/2015	247,15
15/12/2015	788,00
15/12/2015	788,00
15/12/2015	788,00
13/1/2016	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
31/8/2016	440,00
30/9/2016	880,00
31/10/2016	880,00
30/11/2016	880,00
30/11/2016	440,00
1/2/2017	1.817,00
24/2/2017	937,00
2/5/2013	31.401,33
2/5/2013	2.683,66
2/5/2013	6.013,24
2/5/2013	2.656,00
2/5/2013	24,40
2/5/2013	678,00
6/6/2013	678,00
4/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
5/9/2013	678,00
5/9/2013	339,00
4/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
5/12/2013	678,00
5/12/2013	339,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
5/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
4/9/2014	362,00
6/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00
4/12/2014	724,00
4/12/2014	362,00
7/1/2015	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/10/2015	394,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	394,00
7/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00
6/9/2016	440,00
2/5/2013	28.632,50
2/5/2013	2.453,25
2/5/2013	4.951,34
2/5/2013	2.656,00
2/5/2013	24,40
2/5/2013	678,00
2/7/2013	678,00
2/7/2013	678,00
20/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
6/9/2013	339,00
15/10/2013	678,00
21/11/2013	678,00
3/12/2013	678,00
3/12/2013	339,00
8/1/2014	678,00
17/2/2014	724,00
21/3/2014	724,00
16/4/2014	724,00
20/5/2014	724,00
20/6/2014	724,00
21/7/2014	724,00
20/8/2014	724,00
7/10/2014	724,00
7/10/2014	362,00
7/10/2014	724,00
3/11/2014	724,00
8/12/2014	724,00
8/12/2014	362,00
6/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
9/3/2015	788,00
1/4/2015	788,00
4/5/2015	788,00
1/6/2015	788,00
1/7/2015	788,00
3/8/2015	788,00
1/9/2015	788,00
1/10/2015	788,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
1/10/2015	394,00
3/11/2015	788,00
1/12/2015	788,00
1/12/2015	394,00
4/1/2016	788,00
1/2/2016	880,00
1/3/2016	880,00
1/4/2016	880,00
2/5/2016	880,00
1/6/2016	880,00
1/7/2016	880,00
1/8/2016	880,00
1/9/2016	880,00
1/9/2016	440,00
9/11/2016	1.760,00
1/12/2016	880,00
1/12/2016	440,00
7/3/2013	36.070,33
7/3/2013	3.082,83
7/3/2013	7.586,89
7/3/2013	1.300,00
7/3/2013	5,72
7/3/2013	678,00
5/4/2013	678,00
8/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
6/9/2013	339,00
9/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
6/12/2013	678,00
6/12/2013	339,00
8/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
8/4/2014	724,00
9/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
7/7/2014	724,00
8/8/2014	724,00
5/9/2014	724,00
5/9/2014	362,00
7/10/2014	724,00
7/11/2014	724,00
5/12/2014	724,00
5/12/2014	362,00
8/1/2015	724,00
6/2/2015	788,00
6/3/2015	788,00
8/4/2015	788,00
8/5/2015	788,00
8/6/2015	788,00
7/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
7/10/2015	788,00
7/10/2015	394,00
9/11/2015	788,00
7/12/2015	788,00
7/12/2015	394,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
7/4/2016	880,00
6/5/2016	880,00
7/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
5/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
11/11/2016	1.760,00
7/12/2016	880,00
7/12/2016	440,00
27/5/2015	32.763,00
27/5/2015	2.781,50
27/5/2015	6.286,17
27/5/2015	3.088,00
27/5/2015	63,40
27/5/2015	788,00
6/7/2015	788,00
6/8/2015	788,00
8/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/10/2015	394,00
3/11/2015	788,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	394,00
8/1/2016	788,00
10/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
7/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
6/12/2016	880,00
6/12/2016	440,00
23/3/2015	26.888,50
23/3/2015	2.296,50
23/3/2015	1.512,00
23/3/2015	10,71
23/3/2015	788,00
23/3/2015	3.437,11
29/5/2015	788,00
30/6/2015	788,00
31/7/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/9/2015	394,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
19/5/2016	1.576,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
27/1/2015	36.062,33
27/1/2015	3.062,08
27/1/2015	8.432,19
27/1/2015	7.918,00
27/1/2015	163,23
27/1/2015	724,00
27/1/2015	724,00
27/1/2015	724,00
10/3/2015	788,00
31/3/2015	788,00
30/4/2015	788,00
29/5/2015	788,00
30/6/2015	788,00
31/7/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/9/2015	394,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
13/3/2014	32.742,33
13/3/2014	2.103,25
13/3/2014	4.977,35
13/3/2014	678,00
13/3/2014	724,00
13/3/2014	724,00
28/4/2014	724,00
28/4/2014	724,00
2/6/2014	724,00
26/6/2014	724,00
28/7/2014	724,00
26/8/2014	724,00
26/8/2014	362,00
29/9/2014	724,00
3/11/2014	724,00
25/11/2014	362,00
26/11/2014	724,00
29/12/2014	724,00
29/1/2015	788,00
26/2/2015	788,00
26/3/2015	788,00
27/4/2015	788,00
1/6/2015	788,00
8/7/2015	788,00
29/7/2015	788,00
29/8/2015	788,00
28/9/2015	788,00
28/9/2015	394,00
4/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/12/2015	394,00
4/1/2016	788,00
5/2/2016	880,00
3/3/2016	880,00
4/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
8/8/2016	880,00
8/9/2016	880,00
8/9/2016	440,00
18/10/2016	880,00
9/11/2016	880,00
7/12/2016	880,00
7/12/2016	440,00
27/1/2017	1.817,00
18/2/2014	59.210,00
18/2/2014	4.377,00
18/2/2014	15.560,90
18/2/2014	678,00
18/2/2014	678,00
18/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
8/4/2014	724,00
8/5/2014	724,00
9/6/2014	724,00
2/7/2014	724,00
4/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
4/9/2014	362,00
3/10/2014	724,00
4/11/2014	724,00
9/12/2014	724,00
9/12/2014	362,00
6/1/2015	724,00
2/2/2015	788,00
3/3/2015	788,00
2/4/2015	788,00
4/5/2015	788,00
12/6/2015	788,00
14/7/2015	788,00
7/8/2015	788,00
1/9/2015	788,00
19/10/2015	788,00
19/10/2015	394,00
3/11/2015	788,00
23/12/2015	788,00
23/12/2015	394,00
4/1/2016	788,00
1/2/2016	880,00
1/3/2016	880,00
1/4/2016	880,00
2/5/2016	880,00
10/6/2016	880,00
1/7/2016	880,00
1/8/2016	880,00
5/9/2016	880,00
5/9/2016	440,00
4/10/2016	880,00
1/11/2016	880,00
1/12/2016	880,00
1/12/2016	440,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2012	29.968,66
6/12/2012	1.998,33
6/12/2012	4.424,81
6/12/2012	622,00
6/12/2012	622,00
28/12/2012	622,00
29/1/2013	678,00
26/2/2013	678,00
26/3/2013	678,00
26/4/2013	678,00
28/5/2013	678,00
26/6/2013	678,00
29/7/2013	678,00
28/8/2013	678,00
28/8/2013	339,00
26/9/2013	678,00
29/10/2013	678,00
27/11/2013	678,00
27/11/2013	339,00
27/12/2013	678,00
29/1/2014	724,00
28/2/2014	724,00
28/3/2014	724,00
28/4/2014	724,00
28/5/2014	724,00
30/6/2014	724,00
29/7/2014	724,00
28/8/2014	724,00
28/8/2014	362,00
29/9/2014	724,00
29/10/2014	724,00
28/11/2014	724,00
28/11/2014	362,00
29/12/2014	724,00
28/1/2015	788,00
27/2/2015	788,00
27/3/2015	788,00
28/4/2015	788,00
28/5/2015	788,00
29/6/2015	788,00
29/7/2015	788,00
28/8/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/10/2015	394,00
28/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
28/12/2015	788,00
28/1/2016	880,00
26/2/2016	880,00
29/3/2016	880,00
28/4/2016	880,00
27/5/2016	880,00
28/6/2016	880,00
28/7/2016	880,00
29/8/2016	880,00
29/8/2016	440,00
17/12/2013	25.907,33
17/12/2013	2.211,16
17/12/2013	4.760,96
17/12/2013	7.402,00
17/12/2013	123,68


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
17/12/2013	678,00
17/12/2013	678,00
30/12/2013	678,00
31/1/2014	724,00
28/2/2014	724,00
31/3/2014	724,00
2/5/2014	724,00
30/5/2014	724,00
30/6/2014	724,00
1/8/2014	724,00
29/8/2014	724,00
29/8/2014	362,00
30/9/2014	724,00
3/11/2014	724,00
28/11/2014	724,00
28/11/2014	362,00
2/1/2015	724,00
30/1/2015	788,00
11/3/2015	788,00
31/3/2015	788,00
30/4/2015	788,00
1/6/2015	788,00
30/6/2015	788,00
3/8/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/9/2015	394,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
1/6/2016	880,00
1/7/2016	880,00
29/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
31/8/2016	440,00
30/9/2016	880,00
31/10/2016	880,00
1/12/2016	880,00
1/12/2016	440,00
29/12/2016	880,00
27/2/2013	27.269,20
27/2/2013	2.337,33
27/2/2013	6.923,54
27/2/2013	311,00
27/2/2013	440,70
22/4/2013	678,00
22/4/2013	678,00
20/5/2013	678,00
10/7/2013	678,00
10/7/2013	678,00
9/8/2013	678,00
16/9/2013	678,00
16/9/2013	339,00
16/10/2013	678,00
13/11/2013	678,00
11/12/2013	678,00
11/12/2013	339,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
9/1/2014	678,00
10/2/2014	724,00
14/3/2014	724,00
10/4/2014	724,00
9/5/2014	724,00
6/6/2014	724,00
10/7/2014	724,00
8/8/2014	724,00
5/9/2014	724,00
5/9/2014	362,00
9/10/2014	724,00
10/11/2014	724,00
8/12/2014	724,00
8/12/2014	362,00
9/1/2015	724,00
11/2/2015	788,00
16/3/2015	788,00
8/4/2015	788,00
11/5/2015	788,00
8/6/2015	788,00
10/7/2015	788,00
10/8/2015	788,00
10/9/2015	788,00
19/10/2015	788,00
19/10/2015	394,00
11/11/2015	788,00
7/12/2015	788,00
7/12/2015	394,00
11/1/2016	788,00
10/2/2016	880,00
7/3/2016	880,00
8/4/2016	880,00
10/5/2016	880,00
9/6/2016	880,00
7/7/2016	880,00
12/9/2012	29.078,00
12/9/2012	2.061,66
12/9/2012	4.112,50
12/9/2012	622,00
12/9/2012	311,00
23/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
10/12/2012	622,00
10/12/2012	311,00
9/1/2013	622,00
15/2/2013	678,00
5/3/2013	678,00
4/4/2013	678,00
6/5/2013	678,00
5/6/2013	678,00
3/7/2013	678,00
5/8/2013	678,00
4/9/2013	678,00
4/9/2013	339,00
3/10/2013	678,00
5/11/2013	678,00
4/12/2013	678,00
4/12/2013	339,00
6/1/2014	678,00
5/2/2014	724,00
10/3/2014	724,00
3/4/2014	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/5/2014	724,00
4/6/2014	724,00
3/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
3/9/2014	724,00
3/9/2014	362,00
3/10/2014	724,00
5/11/2014	724,00
3/12/2014	724,00
3/12/2014	724,00
3/12/2014	362,00
6/1/2015	724,00
4/2/2015	788,00
4/3/2015	788,00
6/4/2015	788,00
6/5/2015	788,00
3/6/2015	788,00
3/7/2015	788,00
5/8/2015	788,00
3/9/2015	788,00
5/10/2015	788,00
5/10/2015	394,00
5/11/2015	788,00
3/12/2015	788,00
3/12/2015	394,00
6/1/2016	788,00
3/2/2016	880,00
3/3/2016	880,00
5/4/2016	880,00
4/5/2016	880,00
3/6/2016	880,00
5/7/2016	880,00
3/8/2016	880,00
5/9/2016	880,00
5/9/2016	440,00
5/10/2016	880,00
4/11/2016	880,00
5/12/2016	880,00
5/12/2016	440,00
4/1/2017	880,00
2/5/2013	28.646,33
2/5/2013	2.453,25
2/5/2013	4.955,85
2/5/2013	2.656,00
2/5/2013	24,40
2/5/2013	678,00
5/6/2013	678,00
11/7/2013	678,00
5/8/2013	678,00
4/9/2013	678,00
4/9/2013	339,00
3/10/2013	678,00
5/11/2013	678,00
4/12/2013	678,00
4/12/2013	339,00
6/1/2014	678,00
5/2/2014	724,00
10/3/2014	724,00
3/4/2014	724,00
6/5/2014	724,00
4/6/2014	724,00
3/7/2014	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/8/2014	724,00
3/9/2014	724,00
3/9/2014	362,00
3/10/2014	724,00
5/11/2014	724,00
3/12/2014	724,00
3/12/2014	362,00
6/1/2015	724,00
4/2/2015	788,00
4/3/2015	788,00
6/4/2015	788,00
6/5/2015	788,00
3/6/2015	788,00
3/7/2015	788,00
5/8/2015	788,00
3/9/2015	788,00
5/10/2015	788,00
5/10/2015	394,00
5/11/2015	788,00
3/12/2015	788,00
3/12/2015	394,00
6/1/2016	788,00
3/2/2016	880,00
3/3/2016	880,00
5/4/2016	880,00
4/5/2016	880,00
3/6/2016	880,00
5/7/2016	880,00
3/8/2016	880,00
24/10/2016	381,33
30/6/2015	63.646,00
30/6/2015	5.409,00
30/6/2015	21.882,42
30/6/2015	4.664,00
30/6/2015	124,99
30/6/2015	788,00
31/7/2015	788,00
31/8/2015	788,00
30/9/2015	788,00
30/9/2015	394,00
30/10/2015	788,00
30/11/2015	788,00
30/11/2015	394,00
30/12/2015	788,00
29/1/2016	880,00
29/2/2016	880,00
31/3/2016	880,00
29/4/2016	880,00
31/5/2016	880,00
30/6/2016	880,00
29/7/2016	880,00
31/8/2016	880,00
31/8/2016	440,00
30/9/2016	880,00
31/10/2016	880,00
1/12/2016	440,00
1/12/2016	880,00
28/8/2014	30.672,00
28/8/2014	2.626,25
28/8/2014	5.643,34
28/8/2014	4.298,00
28/8/2014	74,89


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/8/2014	724,00
28/8/2014	724,00
2/9/2014	724,00
2/9/2014	362,00
2/10/2014	724,00
4/11/2014	724,00
2/12/2014	724,00
2/12/2014	352,00
6/1/2015	724,00
3/2/2015	788,00
3/3/2015	788,00
2/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
2/6/2015	788,00
3/7/2015	788,00
4/8/2015	788,00
2/9/2015	788,00
5/10/2015	788,00
5/10/2015	394,00
4/11/2015	788,00
2/12/2015	788,00
2/12/2015	394,00
5/1/2016	788,00
2/2/2016	880,00
3/3/2016	880,00
5/4/2016	880,00
3/5/2016	880,00
2/6/2016	880,00
4/7/2016	880,00
2/8/2016	880,00
2/9/2016	880,00
2/9/2016	440,00
7/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
2/12/2016	880,00
2/12/2016	440,00
3/1/2017	880,00
3/2/2017	937,00
6/8/2014	40.710,00
6/8/2014	3.456,66
6/8/2014	10.182,60
6/8/2014	5.022,00
6/8/2014	86,20
7/8/2014	724,00
8/9/2014	724,00
8/9/2014	362,00
8/10/2014	724,00
12/11/2014	724,00
8/12/2014	724,00
8/12/2014	362,00
15/1/2015	724,00
25/2/2015	788,00
9/4/2015	788,00
9/4/2015	788,00
20/5/2015	788,00
15/6/2015	788,00
13/7/2015	788,00
12/8/2015	788,00
22/9/2015	788,00
15/10/2015	788,00
15/10/2015	394,00
12/11/2015	788,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
11/12/2015	788,00
11/12/2015	394,00
14/1/2016	788,00
15/2/2016	880,00
10/3/2016	880,00
13/4/2016	880,00
17/5/2016	880,00
9/6/2016	880,00
21/7/2016	880,00
17/8/2016	880,00
13/9/2016	880,00
13/9/2016	440,00
20/10/2016	880,00
10/11/2016	880,00
12/12/2016	880,00
12/12/2016	440,00
18/1/2017	880,00
10/2/2017	937,00
9/3/2017	937,00
12/4/2017	937,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 2/9/2024: R\$ 3.134.133,42.

c) aplicar ao responsável Nélcio Martins, 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 Distrito Federal, ao Instituto Nacional do Seguro Social, 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 Distrito Federal 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.”

2. O Ministério Público de Contas, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, concordou com a unidade instrutiva¹⁷.

¹⁷ Peça 290.



É o relatório.

Proposta de Deliberação

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em razão da comprovação de fraude na habilitação e concessão de aposentadorias no âmbito da Agência da Previdência Social de Ceilândia/DF, mediante a inserção de dados falsos no sistema da Previdência Social e acolhimento de documentos inidôneos para comprovação de atividade rural e conversão em período especial indevida.

2. Esgotadas as medidas administrativas sem a obtenção dos ressarcimentos pretendidos, instaurou-se esta tomada de contas especial, conforme matriz de responsabilização¹⁸:
“Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).”
3. O tomador de contas concluiu¹⁹ que o dano ao erário correspondia a R\$ 1.677.150,46 e atribuiu a responsabilidade ao Sr. Nélcio Martins, ex-servidor do INSS.
4. Nesta Corte, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial promoveu a citação do Sr. Nélcio Martins²⁰, pela mesma irregularidade consignada no relatório do tomador de contas.
5. Devidamente citado, o responsável não se manifestou.
6. Nos termos da Resolução 344/2022, a AudTCE concluiu que não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória²¹, considerando a data do último pagamento irregular como marco inicial do prazo prescricional, bem como os atos interruptivos que relacionou na instrução.
7. Quanto ao mérito²², propôs considerar o responsável revel e julgar irregulares suas contas, com condenação ao ressarcimento do dano e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
8. O Ministério Público de Contas concorda²³ com o encaminhamento

II

9. Consigno, inicialmente, que, concordância com as análises precedentes, não se operou a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória.
10. Esta TCE deriva de fatos investigados por operação da Polícia Federal, denominada “Êxodo II”, e por relatórios²⁴ da equipe de monitoramento operacional de benefícios. As fraudes identificadas foram perpetradas pelo ex-servidor Sr. Nélcio Martins e “agenciadores”.
11. Os fatos foram apurados²⁵ em procedimentos administrativos disciplinares e descritos no relatório do tomador de contas²⁶:

“(…) 15. Conforme consta no relatório do PAD nº 35069.000222/2016-98, o grupo criminoso tinha posse de formulários que deveriam ser preenchidos mediante o servidor

¹⁸ Peça 269.

¹⁹ Peça 270.

²⁰ Peças 284-285.

²¹ Peça 287, itens 15 a 24, com destaque para a relação constante do item 22.

²² Peça 287, p. 30.

²³ Peça 290.

²⁴ Peças 12 a 32.

²⁵ A presente TCE trata dos fatos narrados nos PADs 35069.000222/2016-98 e 35069.000565/2018-14 (peça 6).

²⁶ Peça 270, p. 2.

atendente habilitador/concessor, para o confrontamento de originais e cópias, porém os beneficiários moradores do estado do Pará e região, eram instados a assinar os documentos fora da Agência e repassar ao suposto Procurador/procuradora, para darem entrada nos benefícios, sem apresentação de documento Procuração e assim entregues ao servidor acusado, que revestia-os com atributo de legalidade, em favor do segurado, seja nas “entrevistas rurais” que não foram feitas, as quais eram concluídas com o seguinte texto: “Apresentou toda a documentação necessária e tem toda a característica de trabalhador (a) rural e faz jus ao benefício pleiteado”; seja acatando declarações falsas dos Sindicatos Rurais ou inserindo dados falsos no sistema para a caracterização do tempo de trabalho necessário, supostamente laborado pelo instituidor da pensão. (...)”

12. Em relação à responsabilização dos demais autores das fraudes, o tomador de contas informa as seguintes ressalvas²⁷:

“(...) 7. Urge esclarecer que deixamos de notificar os atravessadores, sindicatos, tendo em vista não ser possível identificá-los, pois nas apurações são citados apenas o primeiro nome, como Dr. Wilson, Katsislaine ou por alcunha, tal como Dona Miúda, Dr. Pancinha, etc. Também não foi imputada responsabilidade aos sindicatos rurais, uma que não há conteúdo probatório para o enquadramento do conluio com o ex-servidor Nélcio Martins (...)”

13. Em linha com o entendimento majoritário deste Tribunal, o INSS excluiu²⁸ os segurados recebedores dos benefícios do rol de responsáveis²⁹, pois em de tomada de contas especiais similares, esta Corte vem afastando a responsabilidade dos segurados, diante da falta de evidências da participação dos beneficiários em conluio com os agentes públicos responsáveis pelos atos de habilitação/concessão.

14. O ex-servidor Sr. Nélcio Martins não se manifestou no âmbito desta Corte. Os argumentos que apresentou ao responder ao PAD, incluídos no relatório final da comissão apuradora, não foram acolhidos pelo INSS, considerando os documentos comprobatórios, os depoimentos e interrogatórios, conforme excertos a seguir:

“(...) Alega a Defesa³⁰:

(...) Nos casos referidos como base para a imputação de irregularidades ocorreu a apresentação de toda a documentação necessária, como se pode observar nos processos de concessão anexados aos autos e que podem ser analisados e conferidos para confirmação de que os requisitos foram todos preenchidos pelos beneficiários das pensões rurais concedidas. (...)

(...) O defendente, como não se pode negar de modo algum, sempre cumpriu as rotinas que lhe foram transmitidas pelos regulamentos internos do INSS, sem que jamais deixasse de observar qualquer regra explicitada. (...)

(...) Comentários da Comissão³¹:

(...) Concernentes aos atendimentos, o nobre defendente descreveu uma rotina de trabalho na Agência, que vai do agendamento através do número 135, até a documentação necessária para o requerimento do benefício e enumera a documentação apresentada quando dos requerimentos dos beneficiários das Pensões por Morte Previdenciária, tratados neste PAD. Porém, tal rotina não foi seguida pelo servidor ora defendido, primeiramente pelo fato de que nenhum dos tutores teria ido até a Agência da Previdência Social em Ceilândia para dar entrada nos benefícios; por ter na maioria dos documentos utilizados para o requerimento do benefício,

²⁷ Peça 270, p. 1.

²⁸ Peça 270, p. 2, item 22.

²⁹ A exemplo dos acórdãos 373/2025 e 2415/2004 da 1ª Câmara, 1068/2025 da 2ª Câmara, Acórdãos 297/2016, 2.580/2012, 325/2013, e 859/2013, do Plenário.

³⁰ Peça 6, p. 18 e 21.

³¹ Peça 6, p. 23-24.



se utilizado de documentos falsos e por não ter sido providenciados pelos segurados e sim por representantes que nem procuração apresentaram ao servidor ora indiciado, assim como, retiraram da agência, os documentos de requerimento do benefício, para colher assinatura dos tutores no Hotel Palmas, com o aval do referido servidor. Adite-se ainda, que o servidor defendido, não confrontou originais com cópias e chancelou com o carimbo de “confere com o original”, com um único intuito de maquiar a documentação apresentada, como se verdadeira fosse. Dar características de que havia tido em suas mãos, os documentos originais e as cópias. O servidor indiciado, sabia que as declarações dos Sindicatos arranjadas para o requerimento dos benefícios, nunca existiram, eram falsas. Não se trata aqui de declarações propriamente emitidas pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, se tratam de declarações falsas, os tutores dos beneficiários negaram as declarações apresentadas nos processos de benefício e os períodos de trabalho rural. (...)”

15. Comprovada sua participação nas fraudes, o Sr. Nélio Martins deve, portanto, ser condenado a ressarcir ao INSS o dano apurado neste processo e sancionado com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.
16. Ressalto, que por utilizar o cargo para obter proveito pessoal, em detrimento da dignidade da função pública e gerando dano ao erário, o ex-servidor foi demitido³².
17. Em razão da gravidade de sua conduta, deve ser inabilitado para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 270, §§ 1º e 2º, do RI/TCU.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao

Weder de Oliveira
Relator

ACÓRDÃO Nº 964/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.652/2023-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Nélio Martins (225.650.351-87).
4. Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).

³² Portaria GM/ME 349, de 3/7/2019, publicada no Diário Oficial da União de 8/7/2019, relativa ao PAD 35069.000222/2016-98 (peça 10); Portaria PRES/INSS 79, de 14/1/2022, publicada no Diário Oficial da União de 18/1/2022, relativa ao PAD 35092.000565/2018-1 (peça 11).



8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, relativa à concessão irregular de benefícios previdenciários no âmbito da Agência da Previdência Social de Ceilândia/DF, mediante fraudes.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar o Sr. Nélio Martins revel, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Nélio Martins, com fundamento no art. 16, III, “b” e “c”, da Lei 8.443/1992;

9.3. condenar o Sr. Nélio Martins ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da legislação em vigor:

Ocorrências de 10/9/2012 a 3/12/2014					
Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
10/9/2012	29.141,33	6/9/2013	339,00	4/6/2014	724,00
10/9/2012	2.093,33	6/9/2013	678,00	4/6/2014	724,00
10/9/2012	4.141,64	6/9/2013	339,00	5/6/2014	724,00
10/9/2012	622,00	16/9/2013	678,00	6/6/2014	724,00
10/9/2012	311,00	16/9/2013	339,00	6/6/2014	724,00
12/9/2012	29.078,00	26/9/2013	678,00	9/6/2014	724,00
12/9/2012	2.061,66	27/9/2013	678,00	9/6/2014	724,00
12/9/2012	4.112,50	3/10/2013	678,00	20/6/2014	724,00
12/9/2012	622,00	3/10/2013	678,00	26/6/2014	724,00
12/9/2012	311,00	4/10/2013	678,00	27/6/2014	724,00
23/10/2012	622,00	8/10/2013	678,00	30/6/2014	724,00
7/11/2012	622,00	9/10/2013	678,00	30/6/2014	724,00
8/11/2012	622,00	15/10/2013	678,00	2/7/2014	724,00
6/12/2012	29.968,66	16/10/2013	678,00	3/7/2014	724,00
6/12/2012	1.998,33	29/10/2013	678,00	3/7/2014	724,00
6/12/2012	4.424,81	30/10/2013	678,00	4/7/2014	724,00
6/12/2012	622,00	5/11/2013	678,00	7/7/2014	724,00
6/12/2012	622,00	5/11/2013	678,00	7/7/2014	724,00
7/12/2012	622,00	6/11/2013	678,00	10/7/2014	724,00
7/12/2012	311,00	8/11/2013	678,00	21/7/2014	724,00
10/12/2012	622,00	8/11/2013	678,00	28/7/2014	724,00
10/12/2012	311,00	13/11/2013	678,00	29/7/2014	724,00
28/12/2012	622,00	21/11/2013	678,00	30/7/2014	724,00
8/1/2013	622,00	27/11/2013	678,00	1º/8/2014	724,00
9/1/2013	622,00	27/11/2013	339,00	4/8/2014	724,00
29/1/2013	678,00	28/11/2013	678,00	5/8/2014	724,00
7/2/2013	678,00	28/11/2013	339,00	6/8/2014	724,00
15/2/2013	678,00	3/12/2013	678,00	6/8/2014	724,00
26/2/2013	42.022,00	3/12/2013	339,00	6/8/2014	40.710,00
26/2/2013	2.986,66	4/12/2013	678,00	6/8/2014	3.456,66
26/2/2013	10.549,28	4/12/2013	339,00	6/8/2014	10.182,60
26/2/2013	1.300,00	4/12/2013	678,00	6/8/2014	5.022,00
26/2/2013	622,00	4/12/2013	339,00	6/8/2014	86,20
26/2/2013	11,44	5/12/2013	678,00	7/8/2014	724,00
26/2/2013	678,00	5/12/2013	339,00	7/8/2014	724,00
27/2/2013	27.269,20	6/12/2013	339,00	8/8/2014	724,00
27/2/2013	2.337,33	6/12/2013	678,00	8/8/2014	724,00
27/2/2013	6.923,54	6/12/2013	678,00	20/8/2014	724,00
27/2/2013	311,00	6/12/2013	339,00	26/8/2014	724,00
27/2/2013	440,70	11/12/2013	678,00	26/8/2014	362,00
5/3/2013	678,00	11/12/2013	339,00	28/8/2014	724,00
7/3/2013	678,00	17/12/2013	25.907,33	28/8/2014	362,00
7/3/2013	36.070,33	17/12/2013	2.211,16	28/8/2014	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ocorrências de 10/9/2012 a 3/12/2014

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
7/3/2013	3.082,83	17/12/2013	4.760,96	28/8/2014	362,00
7/3/2013	7.586,89	17/12/2013	7.402,00	28/8/2014	30.672,00
7/3/2013	1.300,00	17/12/2013	123,68	28/8/2014	2.626,25
7/3/2013	5,72	17/12/2013	678,00	28/8/2014	5.643,34
7/3/2013	678,00	17/12/2013	678,00	28/8/2014	4.298,00
26/3/2013	678,00	27/12/2013	678,00	28/8/2014	74,89
4/4/2013	678,00	27/12/2013	678,00	28/8/2014	724,00
5/4/2013	678,00	30/12/2013	678,00	28/8/2014	724,00
5/4/2013	678,00	6/1/2014	678,00	29/8/2014	724,00
15/4/2013	678,00	6/1/2014	678,00	29/8/2014	362,00
22/4/2013	678,00	7/1/2014	678,00	2/9/2014	724,00
22/4/2013	678,00	8/1/2014	678,00	2/9/2014	362,00
26/4/2013	678,00	8/1/2014	678,00	3/9/2014	724,00
29/4/2013	678,00	8/1/2014	678,00	3/9/2014	362,00
2/5/2013	31.401,33	9/1/2014	678,00	3/9/2014	724,00
2/5/2013	2.683,66	29/1/2014	724,00	3/9/2014	362,00
2/5/2013	6.013,24	30/1/2014	724,00	4/9/2014	724,00
2/5/2013	2.656,00	31/1/2014	724,00	4/9/2014	362,00
2/5/2013	24,40	5/2/2014	724,00	4/9/2014	724,00
2/5/2013	678,00	5/2/2014	724,00	4/9/2014	362,00
2/5/2013	28.632,50	6/2/2014	724,00	5/9/2014	362,00
2/5/2013	2.453,25	7/2/2014	724,00	5/9/2014	724,00
2/5/2013	4.951,34	7/2/2014	724,00	5/9/2014	362,00
2/5/2013	2.656,00	10/2/2014	724,00	5/9/2014	724,00
2/5/2013	24,40	17/2/2014	724,00	5/9/2014	362,00
2/5/2013	678,00	18/2/2014	59.210,00	8/9/2014	724,00
2/5/2013	28.646,33	18/2/2014	4.377,00	8/9/2014	724,00
2/5/2013	2.453,25	18/2/2014	15.560,90	8/9/2014	362,00
2/5/2013	4.955,85	18/2/2014	678,00	9/9/2014	724,00
2/5/2013	2.656,00	18/2/2014	678,00	9/9/2014	724,00
2/5/2013	24,40	18/2/2014	724,00	9/9/2014	362,00
2/5/2013	678,00	27/2/2014	724,00	29/9/2014	724,00
6/5/2013	678,00	28/2/2014	724,00	29/9/2014	724,00
8/5/2013	678,00	28/2/2014	724,00	29/9/2014	724,00
8/5/2013	678,00	10/3/2014	724,00	30/9/2014	724,00
20/5/2013	678,00	10/3/2014	724,00	2/10/2014	724,00
28/5/2013	678,00	11/3/2014	724,00	3/10/2014	724,00
29/5/2013	678,00	12/3/2014	724,00	3/10/2014	724,00
5/6/2013	678,00	12/3/2014	724,00	3/10/2014	724,00
5/6/2013	678,00	12/3/2014	724,00	6/10/2014	724,00
6/6/2013	678,00	13/3/2014	32.742,33	7/10/2014	724,00
7/6/2013	678,00	13/3/2014	2.103,25	7/10/2014	362,00
7/6/2013	678,00	13/3/2014	4.977,35	7/10/2014	724,00
26/6/2013	678,00	13/3/2014	678,00	7/10/2014	724,00
27/6/2013	678,00	13/3/2014	724,00	8/10/2014	724,00
2/7/2013	678,00	13/3/2014	724,00	8/10/2014	724,00
2/7/2013	678,00	14/3/2014	724,00	9/10/2014	724,00
3/7/2013	678,00	21/3/2014	724,00	29/10/2014	724,00
4/7/2013	678,00	28/3/2014	724,00	30/10/2014	724,00
5/7/2013	678,00	28/3/2014	724,00	3/11/2014	724,00
8/7/2013	678,00	31/3/2014	724,00	3/11/2014	724,00
10/7/2013	678,00	3/4/2014	724,00	3/11/2014	724,00
10/7/2013	678,00	3/4/2014	724,00	4/11/2014	724,00
11/7/2013	678,00	4/4/2014	724,00	4/11/2014	724,00
29/7/2013	678,00	8/4/2014	724,00	5/11/2014	724,00
30/7/2013	678,00	8/4/2014	724,00	5/11/2014	724,00
5/8/2013	678,00	8/4/2014	724,00	6/11/2014	724,00
5/8/2013	678,00	10/4/2014	724,00	7/11/2014	724,00
6/8/2013	678,00	16/4/2014	724,00	7/11/2014	724,00
7/8/2013	678,00	28/4/2014	724,00	10/11/2014	1.351,46
7/8/2013	678,00	28/4/2014	724,00	10/11/2014	724,00
9/8/2013	678,00	28/4/2014	724,00	12/11/2014	724,00
20/8/2013	678,00	29/4/2014	724,00	25/11/2014	362,00
28/8/2013	678,00	2/5/2014	724,00	26/11/2014	724,00
28/8/2013	339,00	6/5/2014	724,00	27/11/2014	724,00
29/8/2013	678,00	6/5/2014	724,00	27/11/2014	362,00
29/8/2013	339,00	7/5/2014	724,00	28/11/2014	724,00
4/9/2013	678,00	8/5/2014	724,00	28/11/2014	362,00
4/9/2013	339,00	8/5/2014	724,00	28/11/2014	724,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ocorrências de 10/9/2012 a 3/12/2014

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
4/9/2013	678,00	9/5/2014	724,00	28/11/2014	362,00
4/9/2013	339,00	9/5/2014	724,00	2/12/2014	724,00
5/9/2013	678,00	20/5/2014	724,00	2/12/2014	352,00
5/9/2013	339,00	28/5/2014	724,00	3/12/2014	724,00
6/9/2013	678,00	29/5/2014	724,00	3/12/2014	724,00
6/9/2013	339,00	30/5/2014	724,00	3/12/2014	362,00
6/9/2013	678,00	2/6/2014	724,00	3/12/2014	724,00
				3/12/2014	362,00

Ocorrências de 4/12/2014 a 10/2/2016

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
4/12/2014	724,00	1º/6/2015	788,00	13/10/2015	394,00
4/12/2014	362,00	2/6/2015	788,00	15/10/2015	788,00
5/12/2014	362,00	2/6/2015	788,00	15/10/2015	394,00
5/12/2014	724,00	3/6/2015	788,00	19/10/2015	788,00
5/12/2014	362,00	3/6/2015	788,00	19/10/2015	394,00
8/12/2014	724,00	5/6/2015	788,00	19/10/2015	788,00
8/12/2014	724,00	8/6/2015	788,00	19/10/2015	394,00
8/12/2014	362,00	8/6/2015	788,00	28/10/2015	788,00
8/12/2014	724,00	8/6/2015	788,00	29/10/2015	788,00
8/12/2014	362,00	12/6/2015	788,00	30/10/2015	788,00
8/12/2014	724,00	15/6/2015	788,00	30/10/2015	788,00
8/12/2014	362,00	29/6/2015	788,00	30/10/2015	788,00
9/12/2014	724,00	29/6/2015	788,00	30/10/2015	788,00
9/12/2014	362,00	30/6/2015	788,00	3/11/2015	788,00
17/12/2014	724,00	30/6/2015	788,00	3/11/2015	788,00
17/12/2014	362,00	30/6/2015	788,00	3/11/2015	788,00
29/12/2014	724,00	30/6/2015	63.646,00	4/11/2015	788,00
29/12/2014	724,00	30/6/2015	5.409,00	4/11/2015	788,00
29/12/2014	724,00	30/6/2015	21.882,42	4/11/2015	788,00
2/1/2015	724,00	30/6/2015	4.664,00	5/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	30/6/2015	124,99	5/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	30/6/2015	788,00	6/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	1º/7/2015	788,00	6/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	2/7/2015	788,00	6/11/2015	788,00
6/1/2015	724,00	3/7/2015	788,00	9/11/2015	788,00
7/1/2015	724,00	3/7/2015	788,00	9/11/2015	788,00
8/1/2015	724,00	3/7/2015	788,00	11/11/2015	788,00
8/1/2015	724,00	6/7/2015	788,00	11/11/2015	788,00
9/1/2015	724,00	6/7/2015	788,00	12/11/2015	788,00
13/1/2015	724,00	7/7/2015	788,00	27/11/2015	788,00
15/1/2015	724,00	8/7/2015	788,00	27/11/2015	394,00
27/1/2015	36.062,33	8/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
27/1/2015	3.062,08	10/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00
27/1/2015	8.432,19	13/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
27/1/2015	7.918,00	14/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00
27/1/2015	163,23	29/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
27/1/2015	724,00	29/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00
27/1/2015	724,00	30/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
27/1/2015	724,00	31/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00
28/1/2015	788,00	31/7/2015	788,00	30/11/2015	788,00
29/1/2015	788,00	31/7/2015	788,00	30/11/2015	394,00
29/1/2015	788,00	3/8/2015	788,00	1º/12/2015	788,00
30/1/2015	788,00	3/8/2015	788,00	1º/12/2015	394,00
2/2/2015	788,00	4/8/2015	788,00	2/12/2015	788,00
3/2/2015	788,00	4/8/2015	34.157,00	2/12/2015	394,00
3/2/2015	788,00	4/8/2015	2.909,00	2/12/2015	788,00
4/2/2015	788,00	4/8/2015	7.917,98	2/12/2015	394,00
4/2/2015	788,00	4/8/2015	5.452,00	3/12/2015	788,00
5/2/2015	788,00	4/8/2015	161,81	3/12/2015	394,00
6/2/2015	788,00	4/8/2015	788,00	3/12/2015	788,00
6/2/2015	788,00	4/8/2015	788,00	3/12/2015	394,00
6/2/2015	788,00	5/8/2015	788,00	4/12/2015	788,00
11/2/2015	788,00	5/8/2015	788,00	4/12/2015	394,00
25/2/2015	788,00	6/8/2015	788,00	4/12/2015	788,00
26/2/2015	788,00	6/8/2015	788,00	4/12/2015	394,00
26/2/2015	788,00	7/8/2015	788,00	4/12/2015	788,00
27/2/2015	788,00	7/8/2015	788,00	4/12/2015	394,00


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ocorrências de 4/12/2014 a 10/2/2016

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
3/3/2015	788,00	10/8/2015	788,00	4/12/2015	788,00
3/3/2015	788,00	10/8/2015	788,00	4/12/2015	394,00
3/3/2015	788,00	12/8/2015	788,00	7/12/2015	788,00
4/3/2015	788,00	28/8/2015	788,00	7/12/2015	394,00
4/3/2015	788,00	28/8/2015	788,00	7/12/2015	788,00
5/3/2015	788,00	29/8/2015	788,00	7/12/2015	394,00
6/3/2015	788,00	31/8/2015	788,00	7/12/2015	788,00
6/3/2015	788,00	31/8/2015	788,00	7/12/2015	394,00
9/3/2015	788,00	31/8/2015	788,00	9/12/2015	788,00
10/3/2015	788,00	31/8/2015	788,00	9/12/2015	394,00
11/3/2015	788,00	1º/9/2015	788,00	11/12/2015	788,00
16/3/2015	788,00	1º/9/2015	788,00	11/12/2015	394,00
23/3/2015	26.888,50	2/9/2015	788,00	15/12/2015	28.559,83
23/3/2015	2.296,50	2/9/2015	788,00	15/12/2015	2.432,75
23/3/2015	1.512,00	3/9/2015	788,00	15/12/2015	6.192,08
23/3/2015	10,71	3/9/2015	788,00	15/12/2015	7.816,00
23/3/2015	788,00	4/9/2015	788,00	15/12/2015	247,15
23/3/2015	3.437,11	4/9/2015	788,00	15/12/2015	788,00
26/3/2015	788,00	8/9/2015	788,00	15/12/2015	788,00
27/3/2015	788,00	8/9/2015	788,00	15/12/2015	788,00
30/3/2015	788,00	8/9/2015	788,00	23/12/2015	788,00
31/3/2015	788,00	10/9/2015	788,00	23/12/2015	394,00
31/3/2015	788,00	22/9/2015	788,00	28/12/2015	788,00
1º/4/2015	788,00	28/9/2015	788,00	29/12/2015	788,00
2/4/2015	788,00	28/9/2015	394,00	30/12/2015	788,00
2/4/2015	788,00	29/9/2015	788,00	30/12/2015	788,00
6/4/2015	788,00	29/9/2015	394,00	30/12/2015	788,00
6/4/2015	788,00	30/9/2015	788,00	30/12/2015	788,00
6/4/2015	788,00	30/9/2015	394,00	4/1/2016	788,00
7/4/2015	788,00	30/9/2015	788,00	4/1/2016	788,00
8/4/2015	788,00	30/9/2015	394,00	4/1/2016	788,00
8/4/2015	788,00	30/9/2015	788,00	5/1/2016	788,00
8/4/2015	788,00	30/9/2015	394,00	5/1/2016	788,00
9/4/2015	788,00	30/9/2015	788,00	6/1/2016	788,00
9/4/2015	788,00	30/9/2015	394,00	6/1/2016	788,00
27/4/2015	788,00	1º/10/2015	788,00	7/1/2016	788,00
28/4/2015	788,00	1º/10/2015	394,00	7/1/2016	788,00
29/4/2015	788,00	5/10/2015	788,00	8/1/2016	788,00
30/4/2015	788,00	5/10/2015	394,00	8/1/2016	788,00
30/4/2015	788,00	5/10/2015	788,00	8/1/2016	788,00
4/5/2015	788,00	5/10/2015	394,00	8/1/2016	788,00
4/5/2015	788,00	5/10/2015	788,00	11/1/2016	788,00
5/5/2015	788,00	5/10/2015	394,00	13/1/2016	788,00
6/5/2015	788,00	5/10/2015	788,00	14/1/2016	788,00
6/5/2015	788,00	5/10/2015	394,00	28/1/2016	880,00
7/5/2015	788,00	6/10/2015	788,00	28/1/2016	880,00
7/5/2015	788,00	6/10/2015	394,00	29/1/2016	880,00
8/5/2015	788,00	6/10/2015	788,00	29/1/2016	880,00
8/5/2015	788,00	6/10/2015	394,00	29/1/2016	880,00
11/5/2015	788,00	6/10/2015	788,00	29/1/2016	880,00
20/5/2015	788,00	6/10/2015	394,00	29/1/2016	880,00
27/5/2015	32.763,00	6/10/2015	788,00	1º/2/2016	880,00
27/5/2015	2.781,50	6/10/2015	394,00	1º/2/2016	880,00
27/5/2015	6.286,17	7/10/2015	788,00	2/2/2016	880,00
27/5/2015	3.088,00	7/10/2015	394,00	3/2/2016	880,00
27/5/2015	63,40	9/10/2015	788,00	3/2/2016	880,00
27/5/2015	788,00	9/10/2015	394,00	3/2/2016	880,00
28/5/2015	788,00	13/10/2015	54.874,00	4/2/2016	880,00
28/5/2015	788,00	13/10/2015	4.659,83	4/2/2016	880,00
29/5/2015	788,00	13/10/2015	20.957,68	5/2/2016	880,00
29/5/2015	788,00	13/10/2015	7.028,00	5/2/2016	880,00
1º/6/2015	788,00	13/10/2015	210,40	5/2/2016	880,00
1º/6/2015	788,00	13/10/2015	788,00	10/2/2016	880,00

Ocorrências de 10/2/2016 a 12/4/2017

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
10/2/2016	880,00	29/7/2016	880,00



Ocorrências de 10/2/2016 a 12/4/2017

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
10/2/2016	880,00	29/7/2016	880,00
15/2/2016	880,00	1º/8/2016	880,00
26/2/2016	880,00	1º/8/2016	880,00
26/2/2016	880,00	2/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	2/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	3/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	3/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	4/8/2016	880,00
29/2/2016	880,00	4/8/2016	880,00
1º/3/2016	880,00	4/8/2016	880,00
1º/3/2016	880,00	5/8/2016	880,00
2/3/2016	880,00	5/8/2016	880,00
3/3/2016	880,00	8/8/2016	880,00
3/3/2016	880,00	8/8/2016	880,00
3/3/2016	880,00	17/8/2016	880,00
3/3/2016	880,00	29/8/2016	880,00
4/3/2016	880,00	29/8/2016	440,00
4/3/2016	880,00	31/8/2016	880,00
4/3/2016	880,00	31/8/2016	440,00
7/3/2016	880,00	31/8/2016	880,00
7/3/2016	880,00	31/8/2016	440,00
7/3/2016	880,00	31/8/2016	880,00
9/3/2016	880,00	31/8/2016	440,00
10/3/2016	880,00	1º/9/2016	880,00
29/3/2016	880,00	1º/9/2016	440,00
30/3/2016	880,00	2/9/2016	880,00
31/3/2016	880,00	2/9/2016	440,00
31/3/2016	880,00	5/9/2016	880,00
31/3/2016	880,00	5/9/2016	440,00
31/3/2016	880,00	5/9/2016	880,00
31/3/2016	880,00	5/9/2016	440,00
1º/4/2016	880,00	6/9/2016	880,00
1º/4/2016	880,00	6/9/2016	440,00
4/4/2016	880,00	6/9/2016	880,00
4/4/2016	880,00	6/9/2016	440,00
5/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
5/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
5/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
6/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
6/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
6/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
7/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
7/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
8/4/2016	880,00	8/9/2016	880,00
8/4/2016	880,00	8/9/2016	440,00
13/4/2016	880,00	13/9/2016	880,00
28/4/2016	880,00	13/9/2016	440,00
28/4/2016	880,00	30/9/2016	880,00
29/4/2016	880,00	30/9/2016	880,00
29/4/2016	880,00	30/9/2016	880,00
29/4/2016	880,00	4/10/2016	880,00
29/4/2016	880,00	5/10/2016	880,00
29/4/2016	880,00	6/10/2016	880,00
2/5/2016	880,00	7/10/2016	880,00
2/5/2016	880,00	7/10/2016	880,00
3/5/2016	880,00	7/10/2016	880,00
3/5/2016	880,00	18/10/2016	880,00
4/5/2016	880,00	20/10/2016	880,00
4/5/2016	880,00	24/10/2016	381,33
5/5/2016	880,00	31/10/2016	880,00
5/5/2016	880,00	31/10/2016	880,00
5/5/2016	880,00	31/10/2016	880,00
5/5/2016	880,00	1º/11/2016	880,00
6/5/2016	880,00	4/11/2016	880,00
6/5/2016	880,00	7/11/2016	880,00
9/5/2016	880,00	7/11/2016	880,00
10/5/2016	880,00	7/11/2016	880,00
17/5/2016	880,00	8/11/2016	880,00
19/5/2016	1.576,00	9/11/2016	1.760,00



Ocorrências de 10/2/2016 a 12/4/2017

Data	Valor (R\$)	Data	Valor (R\$)
27/5/2016	880,00	9/11/2016	880,00
30/5/2016	880,00	10/11/2016	880,00
31/5/2016	880,00	11/11/2016	1.760,00
31/5/2016	880,00	30/11/2016	880,00
31/5/2016	880,00	30/11/2016	440,00
31/5/2016	880,00	1º/12/2016	880,00
1º/6/2016	880,00	1º/12/2016	440,00
1º/6/2016	880,00	1º/12/2016	880,00
2/6/2016	880,00	1º/12/2016	440,00
3/6/2016	880,00	1º/12/2016	880,00
3/6/2016	880,00	1º/12/2016	440,00
3/6/2016	880,00	1º/12/2016	440,00
6/6/2016	880,00	1º/12/2016	880,00
6/6/2016	880,00	2/12/2016	880,00
6/6/2016	880,00	2/12/2016	440,00
6/6/2016	880,00	5/12/2016	880,00
7/6/2016	880,00	5/12/2016	440,00
7/6/2016	880,00	6/12/2016	880,00
7/6/2016	880,00	6/12/2016	440,00
9/6/2016	880,00	6/12/2016	880,00
9/6/2016	880,00	6/12/2016	440,00
10/6/2016	880,00	7/12/2016	880,00
28/6/2016	880,00	7/12/2016	440,00
29/6/2016	880,00	7/12/2016	880,00
30/6/2016	880,00	7/12/2016	440,00
30/6/2016	880,00	7/12/2016	880,00
30/6/2016	880,00	7/12/2016	440,00
30/6/2016	880,00	8/12/2016	2.640,00
1º/7/2016	880,00	8/12/2016	440,00
1º/7/2016	880,00	12/12/2016	880,00
1º/7/2016	880,00	12/12/2016	440,00
4/7/2016	880,00	29/12/2016	880,00
4/7/2016	880,00	3/1/2017	880,00
5/7/2016	880,00	4/1/2017	880,00
5/7/2016	880,00	5/1/2017	880,00
6/7/2016	880,00	6/1/2017	880,00
6/7/2016	880,00	9/1/2017	880,00
6/7/2016	880,00	18/1/2017	880,00
6/7/2016	880,00	27/1/2017	1.817,00
7/7/2016	880,00	1º/2/2017	1.817,00
7/7/2016	880,00	3/2/2017	937,00
7/7/2016	880,00	6/2/2017	937,00
8/7/2016	880,00	10/2/2017	937,00
21/7/2016	880,00	24/2/2017	937,00
28/7/2016	880,00	6/3/2017	937,00
28/7/2016	880,00	9/3/2017	937,00
29/7/2016	880,00	6/4/2017	937,00
29/7/2016	880,00	12/4/2017	937,00
29/7/2016	880,00		

9.4. aplicar ao Sr. Nélcio Martins a multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do 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;

9.5. considerar grave a infração cometida e inabilitar o Sr. Nélcio Martins para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por oito anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15



(quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento 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;

9.8. encaminhar cópia da deliberação à Procuradoria da República no Distrito Federal, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.9. enviar cópia deste acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos responsáveis;

9.10. 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 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0964-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, 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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 017.695/2014-7 [Aposos: TC 016.336/2021-6, TC 013.197/2017-7, TC 029.703/2014-0, TC 029.275/2014-8, TC 008.177/2019-8].

Natureza: Representação.

Entidade: Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb).

Responsáveis: Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. (88.309.620/0001-58); CAF Brasil Indústria e Comércio S.A. (02.430.238/0001-82).

Interessados: Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul (26.989.715/0028-22); Rodolfo Martins Krieger (737.680.570-20).

Representação legal: Samia Amaro Abdalla (OAB/SP 435.341), José Orlando de Almeida de Arrochela Lobo (OAB/SP 71.201) e outros, representando Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda.; Pedro Sérgio Costa Zanotta (OAB/SP 48.814), Luana Maciel



Pinheiro Dantas (OAB/SP 344.281) e outros, representando CAF Brasil Indústria e Comércio S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. TRENSURB S.A. IRREGULARIDADES NO PROCESSO LICITATÓRIO RDC 1/2012, CUJO OBJETO FOI A AQUISIÇÃO DE TRENS ELÉTRICOS. POSSÍVEL FRUSTRAÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DE LICITAÇÃO. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, NOS TERMOS DO ART. 8º DA RESOLUÇÃO 344/2022. ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÕES

Relatório

Reproduzo a instrução da antiga Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM), com os ajustes de forma pertinentes³³:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Procurador da República Rodolfo Martins Krieger, por intermédio do Ofício PR/RS 3822/2014, de 23/6/2014, versando sobre supostas irregularidades no processo licitatório do tipo Regime Diferenciado de Contratação – RDC 1/2012, sob a responsabilidade da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S. A. (Trensurb) para a aquisição de quinze trens unidade elétricos (TUE), de quatro carros cada um, com fornecimento do projeto, equipamentos, sobressalentes, materiais, mão-de-obra para montagem e testes, transporte, treinamento, garantia e demais condições, com preço global estimado de R\$ 244.000.000,00 (peça 1; peça 203, p. 5 e 14).

2. A representação veio acompanhada do Relatório de Auditoria Anual de Contas 201305721 da Controladoria-Regional da União no Rio Grande do Sul (CGU/RS) (peça 3, p. 2-47) e da Nota Técnica 81 da Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (SG-CADE) (peça 3, p. 49-246).

3. As irregularidades estão relacionadas à possível utilização de ajustes e outros expedientes ilícitos pelas empresas Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. (Alstom) e CAF Brasil Indústria e Comércio S. A. para frustrar o caráter competitivo da licitação, os quais também teriam ocorrido na licitação RDC 2/2012, da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), em Belo Horizonte/MG.

4. A representação foi autuada em 15/7/2014 e tramitou inicialmente na então Secretaria de Controle Externo do TCU no Rio Grande do Sul (Secex/RS). Em 9/4/2019, o processo foi tramitado para a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana). Por meio da Ordem de Serviço - Coinfra 2/2020, de 28/7/2020, a responsabilidade técnica foi transferida da SeinfraUrbana para a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM) (TC 008.177/2019-8, peça 10, p. 1, item 6). Em 4/9/2023, a unidade técnica responsável foi novamente alterada, passando da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), nova designação da SeinfraCOM, para a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

5. Os autos foram instruídos em três oportunidades pela extinta Secex/RS (peças 6, 38 e 75) e em quatro oportunidades pela SeinfraCOM (peças 138, 151, 187 e 194). Constam, ainda, sete manifestações do Ministro Relator Weder de Oliveira (peças 35, 41, 60, 86, 141, 181 e 189).

³³ Peças 194-196.

6. No último ciclo de instrução (peças 194-196), a então SeinfraCOM, repetindo a proposta formulada na instrução das peças 138-140, concluiu que a representação deveria ser considerada procedente. As informações provenientes do CADE haviam demonstrado que a atuação das empresas Alstom e CAF, que formaram o consórcio Frota POA e fraudaram o RDC 1/2012 da Trensurb, caracterizava os crimes tipificados nos arts. 90 e 96, incisos I e V, da Lei 8.666/1993, vigente na ocasião (o crime de fraude à licitação passou a ser previsto no art. 337-L, inciso V, da Lei 14.133/2021). De tal modo que, em razão das condutas praticadas, caberia declarar as empresas Alstom e CAF inidôneas para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, penalidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

7. Antes da apreciação da proposta de mérito, conforme se esclarece no tópico ‘Histórico’ da presente instrução, o relator, mediante o Despacho da peça 230, restituiu os autos à Unidade Técnica, na época a AudUrbana, para análise de novos documentos apresentados pela CAF (peças 200-225), aos quais se seguiu nova manifestação da Alstom (peça 231).

8. Diante dessa situação, a instrução atual reproduz, com alguns ajustes e apenas naquilo que for essencial para o desfecho do mérito processual, o ‘Exame de Admissibilidade’ e o ‘Histórico’ da instrução anterior, com a inclusão no histórico da presente instrução apenas da síntese do ‘Exame Técnico’ e da ‘Conclusão’ da SeinfraCOM formulados após a análise das alegações recebidas da Alstom e da CAF, em sede de oitivas complementares determinadas pelo Relator.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE (peça 194, p. 2)

9. A representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU (RI-TCU). A matéria é de competência do Tribunal; refere-se a responsável sujeito à jurisdição desta Corte; está redigida em linguagem clara e objetiva; contém nome legível, qualificação e endereço do representante; e encontra-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

10. Além disso, o membro do Ministério Público Federal possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante o inciso I do art. 237 do RI-TCU.

11. Conforme dispõe o art. 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014, verificou-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois os artifícios relatados, caso comprovados, poderiam configurar fraude à licitação e demonstrar a prática de atos ilegais contra a Administração.

12. Dessa forma, a representação prosseguiu, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, §2º, segunda parte, do RI-TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI-TCU.

13. O Relator conheceu da representação, com base nos arts. 235 e 237, inciso I, do RI/TCU (peça 41).

HISTÓRICO (peça 194, p. 2-11)

14. Em 2012, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos de Belo Horizonte (CBTU), empresa pública vinculada ao então Ministério das Cidades, e a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre/RS (Trensurb), sociedade de economia mista vinculada ao então Ministério das Cidades, lançaram editais de licitação, na modalidade presencial do Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

15. As licitações possuíam semelhanças, dentre as quais a aquisição de equipamentos metroferroviários, a proximidade de datas e a modalidade RDC, assim como especificidades, uma vez que a Trensurb optou pela modalidade de ‘maior desconto’ em relação ao preço estimado, enquanto a CBTU utilizou a ‘disputa fechada com orçamento sigiloso’.

16. As duas licitações foram vencidas por consórcios integrados pelas empresas Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. (Alstom) e CAF Brasil Indústria e Comércio S. A. (CAF). Na licitação da CBTU, a CAF teve a maior participação (93,14%), ficando a Alstom com 6,86%

(consórcio Frota BH, peça 6, p. 2, item 12). No certame da Trensurb, a prevalência coube à Alstom (87,3%), restando à CAF 12,7% (consórcio Frota POA, peças 71, p. 104, cláusula 4ª, §3º; e 75, item 22).

17. O RDC 2-2012/GALIC/CBTU-AC da CBTU objetivou o fornecimento de ferramentas especiais para manutenção dos equipamentos, sistemas e dez trens de unidade elétrica (TUE), com quatro veículos cada, totalizando quarenta carros que fariam o trecho da Linha 1 do metrô de Belo Horizonte; de peças sobressalentes e material de consumo durante a garantia; e de conjuntos completos de chaves e ferramentas operacionais e de manutenção, com vigência de 43 meses (peça 134, p. 393, itens 664-665).

18. A licitação conduzida pela CBTU (MG) não faz parte do escopo desta representação. As informações relacionadas a este RDC integraram os autos para comparação de preços e apuração de suposta atuação conjunta das empresas Alstom e CAF nas licitações de equipamentos metroferroviários destinados aos metrôs de Belo Horizonte e de Porto Alegre. O RDC 2/2012 da CBTU (MG) foi examinado no âmbito dos TCs 025.215/2013-2 e 018.361/2015-3 [conforme 'informações adicionais' nas p. 29-31 da peça 194]. O termo de compromisso de constituição do consórcio encontra-se à peça 175, p. 10-16.

19. O RDC 1/2012 da Trensurb compreendeu a aquisição de quinze trens de unidade elétrica (TUE), de quatro carros cada um, e o fornecimento de projeto, equipamentos sobressalentes, materiais, mão-de obra para montagem e testes, transporte, treinamento, garantia e demais condições, para operar na linha 1 do trecho São Leopoldo - Novo Hamburgo, no valor estimado de R\$ 244.000.000,00, com vigência de 26 meses para desenvolvimento, fabricação e entrega (peça 134, p. 394-395, item 667).

20. Apesar de quinze representantes de onze empresas terem participado da audiência pública 2/2012, em 2/8/2012, apenas duas empresas realizaram a visita técnica (CAF no dia 23/10 e Alstom no dia 24/10/2012, peça 21, p. 154-155). Ao final, houve somente uma proposta (Consórcio POA, integrado pelas empresas CAF e Alstom), cuja proposta ficou apenas 0,1% abaixo do orçamento da Administração (peças 75, item 37; e 134, p. 400, item 690). O termo de compromisso de constituição do consórcio encontra-se à peça 175, p. 3-9.

21. Dois temas principais foram tratados nesta representação. O primeiro com relação à conduta dos gestores da Trensurb na condução do RDC 1/2012, inclusive quanto à possibilidade de terem atuado em conjunto com as empresas que integraram o consórcio vencedor do RDC. O segundo referente à possibilidade de atuação das empresas consorciadas em eventual formação de cartel para fraudar a licitação. Considerando o volume de elementos colacionados, as ocorrências foram examinadas separadamente, conforme segue:

22. Conduta dos gestores da Trensurb

22.1. O Relator determinou a oitiva da Trensurb para que esclarecesse (peça 41): a aquisição de quinze composições (TUEs) com quatro carros cada, em detrimento de outras configurações, inclusive em relação às estimativas de custos de aquisição, operacionais e de manutenção; a estimativa de preços e quantitativos das aquisições de sobressalentes; e os indícios de conluio e frustração à competitividade do RDC 1/2012 (Ofício 0464/2016-TCU/SECEX-RS, de 6/4/2016, à peça 42 com resposta à peça 47).

22.2. A Secex/RS corroborou o entendimento da CGU de que as justificativas da Trensurb deveriam ser aceitas, pois entendeu que: a falta de elementos e definições no processo licitatório não caracterizaram irregularidade técnica ou desvantagem econômica e as fragilidades na estimativa de preços e a falta de justificativas do quantitativo de sobressalentes e da estimativa de custos não geraram sobrepreço (peça 75, itens 115-126).

22.3. O fato de apenas um consórcio ter apresentado proposta foi considerado normal, pois as duas empresas que o formaram, Alstom e CAF, possuíam fábricas sediadas no Brasil, desfrutando de uma vantagem competitiva de até 20% em relação às demais interessadas, em função dos Decretos 7.546 e 7.812, ambos de 2012, que estabelecem a aplicação de margem de

preferência em licitações da Administração Federal para a aquisição de veículos para vias férreas (peça 75, item 49).

22.4. A Secex/RS asseverou que não haveria elementos que comprovassem a atuação dos agentes da Trensurb junto ao consórcio e que a apenação desses gestores seria desproporcional às falhas administrativas identificadas (peça 75, itens 135 e 145). Por fim, propôs arquivar o processo e dar ciência à Trensurb acerca das seguintes impropriedades no Processo Administrativo 1239/2010 (peça 75, item 176):

a) ausência de justificativa para a aquisição de quinze TUEs com quatro carros cada, o que afronta o inciso I, do art. 4º, do Decreto 7581/2011; fragilidades na estimativa de preços, o que fere as alíneas 'a' e 'b', do inciso II, bem como o inciso VII, do art. 4º, do Decreto 7.581/2011; e falta de justificativa para os quantitativos de sobressalentes e da respectiva estimativa de custos, o que contraria as alíneas 'a' e 'b', do inciso II, bem como o inciso VII, do art. 4º, do Decreto 7.581/2011; e

b) o prazo contido no edital do RDC 1/2012 – Trensurb de apenas 23 dias para apresentação de propostas que exigem elevado grau de complexidade na sua elaboração não se mostrou suficiente para evitar a restrição ao caráter competitivo do certame e propiciar a participação de um maior número de licitantes, o que afronta os princípios da igualdade, da eficiência e da economicidade a serem observados nas licitações e contratações pelo RDC, nos termos do art. 3º, da Lei 12.462/2011.

22.5. O relator também considerou que as falhas administrativas teriam caráter formal e ressaltou que a então UT descartou o envolvimento de agentes da Trensurb em atos que pudessem ter concorrido para um suposto conluio junto ao consórcio (peça 86, p. 2, item 4).

22.6. Assim, a Secex/RS e o relator consideraram as falhas dos gestores como formais e descartaram a responsabilização dos agentes da Trensurb.

22.7. No que tange à proposta de encaminhamento elaborada pela Secex/RS, considerou-se que expedição de ciência à Trensurb não alcançaria os fins almejados, em razão de que já havia decorrido dez anos desde que fora realizada a licitação, em 2012, e aproximadamente seis anos desde a última manifestação da Secex/RS (29/12/2016, peça 75) e do Relator (10/3/2017, peça 86). O Ministro Weder de Oliveira determinou o retorno dos autos à Secex/RS para que efetuassem diligência para averiguar se no inquérito instalado pelo CADE constavam elementos que demonstrassem a ocorrência de fraude especificamente na licitação RDC 1/2012 (peça 86, itens 11-14).

22.8. Em relação à conduta dos gestores, com base no inciso II, do art. 7º; e no inciso III, do art. 16, da Resolução-TCU 315/2020, não caberia, portanto, a adoção de quaisquer providências adicionais pelo Tribunal.

23. Eventual formação de cartel para fraudar a licitação

23.1. A Nota Técnica (NT) 81 da Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (SG/CADE), relativa ao Inquérito Administrativo/CADE 08700.004617/2013-41 (peça 3, p. 48-246), foi emitida em maio de 2013 para apurar suposto cartel em licitações públicas relativas a projetos de metrô, trens e sistemas auxiliares. A NT teve como origem o acordo de leniência entre a SG/CADE, a Siemens Ltda., a Siemens AG e alguns funcionários (peça 6, itens 9-10).

23.2. A partir de informações dos beneficiários e de documentos, inclusive aqueles obtidos em diligência de busca e apreensão na sede de treze empresas em 4/7/2013, a NT faz referência a indícios de conluio entre as empresas que formaram o consórcio Frota POA (Alstom e CAF) para fraudar o RDC 1/2012 - Trensurb, tais como: coincidência de datas, mensagens sobre valores, percentuais de participação e estratégias para restringir a competitividade (peças 6, item 11; e 38, itens 59, 67 e 72).

24. Dentre outras providências, o Relator do feito determinou a oitiva das empresas pois,

caso confirmada a ocorrência de conluio, caberia a declaração de inidoneidade para licitar com a Administração, com fulcro no art. 46 da Lei 8.443/1992 (peça 41).

23.3. Foram expedidos os ofícios 0465/2016-TCU/SECEX-RS (peça 43, Alstom) e 0466/2016-TCU/SECEX-RS (peça 44, CAF), ambos de 6/4/2016, cujas respostas constam às peças 64 e 69 (CAF) e 71 (Alstom).

23.4. Dentre os indícios de irregularidades identificados pelo CADE consta que:

a) a parceria entre as empresas não decorreu de imperativos técnicos ou econômicos, pois a Alstom tinha condições de participar sozinha da licitação (peça 75, item 18);

b) a prorrogação pela Trensurb da data para entrega das propostas (de 31/10 para 8/11/2012) possibilitou que as duas empresas trocassem mensagens em 6/11/2012 para: dividir o objeto, combinar a forma de participação, formar o consórcio e definir a proposta (peça 75, item 19);

c) a Alstom sabia que a CAF seria a única competidora e, caso o consórcio não fosse formado, as empresas enfrentariam uma guerra de preços prejudicial a ambas (peça 75, item 142); e

d) as empresas objetivaram uma divisão de mercado para eliminar a competição e garantir preços supra competitivos (peça 75, item 18).

23.5. Em novo despacho [após análise da Secex/RS], o relator ressaltou que (peça 86, itens 5, 8 e 11-14):

a) a Secex/RS informou que a comprovação de fraude a partir de mensagens seria de difícil aferição, não havendo, até aquele momento, elementos que sustentassem a ocorrência de fraude e a declaração de inidoneidade com base no art. 46 da Lei 8.443/1992; e

b) seria necessário o envio de diligência ao CADE para averiguar se no inquérito administrativo constavam informações sobre a formação de cartel e a ocorrência de fraude, o que permitiria enquadrar as empresas no art. 46 da Lei 8.443/1992.

23.6. A partir das informações constantes da Nota Técnica 90/2018/CGAA8/SGA2/SG/CADE, o Tribunal do CADE deliberou sobre o processo em três ocasiões. Na ata da 146ª sessão realizada em 8/7/2019, consta que o Plenário da autarquia (peça 135):

a) por unanimidade, condenou diversas empresas e responsáveis, dentre os quais a Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. e a CAF Brasil Indústria e Comércio S. A.; e proibiu a Alstom de participar, direta ou indiretamente, de licitações tendo por objeto aquisições, alienações, realização de obras e serviços, concessão de serviços públicos, envolvendo a aquisição e manutenção de material rodante, sistemas auxiliares e suas partes integrantes, junto à Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, bem como entidades de administração indireta, por cinco anos, a contar da publicação da decisão, nos termos do inciso II do art. 38 da Lei 12.529/2011; e

b) por maioria, determinou a aplicação de multas à Alstom (R\$ 128.629.879,380) e à CAF (R\$ 167.057.982,53) pela prática das condutas previstas no art. 20, incisos I a IV, c/c. art. 21, incisos I, III, IV e VIII, da Lei 8.884/1994, bem como no art. 36, incisos I a IV c/c §3º, inciso I, alíneas 'a', 'c' e 'd', da Lei 12.529/2011; e a expedição de recomendação aos órgãos públicos competentes para que não fosse concedido parcelamento de tributos federais devidos ou para que fossem cancelados, no todo ou em parte, incentivos fiscais ou subsídios públicos, nos termos da alínea 'b' do inciso IV do art. 38 da Lei 12.529/2011, pelo prazo de cinco anos, em relação, dentre outras empresas, à Alstom e à CAF.

23.7. A resposta do CADE à diligência do TCU resultou no envio da versão pública do documento, pelo que seria razoável inferir que esta Corte de Contas não obteve acesso integral aos autos originais, os quais contêm informações sensíveis aos interesses comerciais dos

representados.

23.8. Na Nota Técnica 90/2018/CGAA8/SGA2/SG/CADE há indícios de que os representados teriam celebrado ajustes para fixar preços, dividir mercado e ajustar condições, vantagens ou abstenção em licitações públicas relativas a projetos de metrô e/ou trens. Apurou-se, ainda, fortes indícios de que o cartel teria contado com a participação e coordenação de consultoria que teria influenciado e supostamente obtido a adoção de conduta comercial uniforme entre concorrentes (peça 134, p. 9 e 16).

25. Diante disso [após considerações sobre os crimes de cartel e fraude à licitação], em uma primeira análise, a SeinfraCOM propôs: conhecer a representação; declarar inidôneas para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU, as empresas Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. e CAF Brasil Indústria e Comércio S. A.; informar as autoridades de outras instituições que acompanham os autos e arquivar o processo (peças 138-140).

26. Considerando, porém, que a Nota Técnica 90/2018/CGAA8/SGA2/SG/CADE e as atas de julgamento do CADE que fundamentaram a proposta de encaminhamento não constavam dos autos por ocasião das oitivas iniciais das empresas, o relator restituiu os autos à SeinfraCOM para a oitiva complementar da Alstom e da CAF com vistas a oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa, alertando para a possibilidade de o Tribunal vir a sancionar as empresas com a declaração de inidoneidade (peça 141).

27. No último ciclo de instrução (peças 194-196), o ‘Exame Técnico’ das manifestações da Alstom e da CAF foi conduzido de forma conjunta pela SeinfraCOM (peça 194, p. 11-28), tendo sido dividido nos seguintes tópicos, a partir dos argumentos apresentados pelas empresas em resposta às oitivas do Tribunal: ‘prescrição’ (itens 65-80); ‘RDC da Trensurb não seria objeto de investigação pelo CADE’ (itens 81-87); ‘competência do TCU’ (itens 88-92); ‘formação do consórcio’ (itens 93-105); ‘provas estariam restritas a dois e-mails’ (itens 106-121); ‘suspensão do julgamento do CADE pela Justiça Federal’ (itens 122-133); ‘proibição de contratar com a Administração Pública’ (itens 134-145); ‘Ética e Compliance’ (itens 146-151); e ‘do atendimento ao despacho do eminente relator’ (itens 152-156).

28. Seguindo essa linha procedimental, em minudente instrução, a SeinfraCOM refutou os argumentos das empresas para ao final concluir que (peça 194, p. 28):

‘157. Com fulcro nas informações da Nota Técnica 90/2018/CGAA8/SGA2/SG/CADE e nas infrações aos princípios que regem as licitações públicas, conclui-se que as empresas Alstom e CAF:

a) apesar de terem condições de participarem de forma individual do RDC da Trensurb, optaram por consorciar-se, reduzindo artificialmente o número de licitantes;

b) dividiram o escopo das licitações, alternando a maior participação entre as licitações promovidas pela CBTU, em Belo Horizonte (6,86% - Alstom e 93,14% - CAF); e pela Trensurb, em Porto Alegre (87,3% - Alstom e 12,7% - CAF);

c) apesar de terem se utilizado de meios lícitos (formação de consórcio), objetivaram a redução da competitividade e a maximização de seus lucros, tendo o consórcio formado pelas empresas apresentado proposta única 0,1% abaixo do orçamento da Administração;

d) adotaram condutas que guardam grande correlação com o *modus operandi* apurado em diversas licitações nas quais restou caracterizada a formação de cartel com vistas a fraudar os certames destinados à aquisição de maquinário metroferroviário no restante do país; e

e) praticaram atos tipificados, dentre outros diplomas legais nos arts.: 5º, inciso IV, incisos ‘a’, ‘c’ e ‘d’, da Lei 12.846/2013 (anticorrupção); 90 da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos vigente à época); 337-L, inciso V, da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos); e 46 da Lei 8.443/1992 (fraude a licitação).

158. Pode-se concluir que a atuação das empresas caracteriza a formação de cartel para fraudar o RDC conduzido pela Trensurb, caracterizando os crimes tipificados nos arts. 90 e 96,



incisos I e V, da então vigente Lei 8.666/1993. Após a revogação da Lei de Licitações, o crime de fraude à licitação passou a ser previsto no art. 337-L, inciso V, da Lei 14.133/2021. Em razão das condutas praticadas pelas empresas Alstom e CAF, cabe a aplicação da penalidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.’

29. Nessa linha de entendimento, a SeinfraCOM propôs então considerar a representação procedente e declarar as empresas Alstom e CAF inidôneas para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

30. Encontrando-se os autos em pauta para serem julgados em 8/3/2023, a CAF solicitou o adiamento da apreciação, bem como que lhe fosse oportunizada a juntada de parecer técnico, ainda em elaboração, que pretendia demonstrar que a empresa não poderia ter participado da licitação de Porto Alegre/RS, senão por meio de consórcio com a Alstom (peças 197-198).

31. O relator, em Despacho de 14/3/2023 (peça 199), concordando com o requerimento da CAF, retirou o processo de pauta e solicitou a manifestação do MP/TCU, inclusive sobre as novas manifestações que viessem a ser acostadas aos autos pelas partes.

32. Em 20/3/2023, a CAF acostou então aos autos volumosa documentação, constituída de alegações complementares e parecer técnico em que a empresa sustenta sua incapacidade e impossibilidade de atender às especificações da Trensurb e fabricar os quinze trens no prazo estipulado pelo edital (peças 200-201), além de documentação a título de comprovação das afirmações contidas no parecer (peças 203-225).

33. O membro do MP/TCU consignou em seu despacho que, em leitura perfunctória da peça inicial da recente documentação (peça 200), foi possível verificar que a CAF pretendia demonstrar, com o material apresentado, que não desejava participar sozinha do RDC 01/2012, porque não seria uma opção viável para a empresa. E que, embora essa argumentação já tivesse sido apresentada, em linhas gerais (peça 154, p. 22-25), a documentação ora trazida aos autos apresentava novos e detalhados aspectos que mereceriam a devida análise pela unidade técnica, antes da emissão de seu parecer (peça 226).

34. O relator, em seu Despacho, em consonância com a orientação do Subprocurador-Geral do MP/TCU, e ‘considerando o impacto que a decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal poderá causar no sistema metroviário brasileiro e a complexidade técnica e jurídica que permeia a questão tratada nos autos’, encaminhou os autos para a AudUrbana [substituída nessa matéria de licitações e contratos pela AudContratações] para análise da nova documentação apresentada, elaboração de nova instrução e posterior envio dos autos ao MP/TCU para sua manifestação (peça 230).

35. Posteriormente à manifestação do Relator, a Alstom também apresentou manifestações complementares (peça 231).

EXAME TÉCNICO

36. Foram carreados aos autos mais recentemente pelas empresas representadas os documentos das peças 200-225 e 231, conforme seguem especificados:

36.1. pela CAF: alegações complementares (peça 200); parecer técnico em que a empresa sustenta sua incapacidade e impossibilidade de atender ao prazo requerido pela Trensurb para fabricar quinze trens entre os meses 15 e 18 desde a assinatura do contrato (peça 201); e peças auxiliares com o intuito de comprovar as afirmações do parecer, constituídas por: (i) peças alusivas à licitação da Transurb (RDC 1/2012), incluindo publicações dos avisos de audiência pública e da data do certame, edital, especificação técnica dos trens e cronogramas de execução (peças 202-205); (ii) contratos para fornecimento de trens para a Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô/SP), Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM/SP) e Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) (peças 206-209); (iii) edital e cronograma da Concorrência 4/2009, para fornecimento de trens para o Metrô de Fortaleza (Metrofor) (peças 210-211); (iv) levantamento comparativo de multas contratuais por atrasos no fornecimento previstas em editais para aquisição de trens (peças 212-213); (v) editais de

concorrências internacionais voltadas para a aquisição de trens pela CPTM/SP, Secretaria de Estado de Transporte do Rio de Janeiro, Metrô/SP, Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/SP) e CBTU em Belo Horizonte e Natal/João Pessoa (peças 214-221); (vi) aviso de adiamento do RDC 2/2012/CBTU-BH (peça 222); (vii) aviso de licitação CBTU Natal e João Pessoa (peça 223); (viii) avisos de licitação, atraso e adiamento da Concorrência 8190122011 CPTM/SP (peça 224); e (ix) sessões públicas, habilitação, comunicação de interposição de recurso e homologação referentes à Concorrência 4/2012 EMTU – Santos (peça 225); e

36.2. pela Alstom: alegações complementares (peça 231).

37. Alegações da CAF (peças 200 e 201, com suporte nos documentos das peças 202-225):

37.1. vem requerer juntada de parecer técnico (peça 201) com o fim de rebater os argumentos da SeinfraCOM no sentido de que ‘(...) não restam dúvidas de que as representadas Alstom e CAF realizaram acordo anticompetitivo, com vistas a maximizar seus lucros em duas licitações, notadamente através da formação de consórcio, quando ambas poderiam executar os projetos sozinhas (...)’;

37.2. esse foi o principal argumento da SeinfraCOM para justificar seu parecer pela declaração de inidoneidade, que, na realidade, foi baseado exclusivamente numa hipótese, sem qualquer prova de que a CAF poderia ter participado isoladamente nesta licitação. Tanto que nem se dispôs a SeinfraCom a indicar quais seriam as provas, porque inexistentes;

37.3. a SeinfraCOM desconhece a dinâmica e as características particulares das indústrias do setor metroferroviário e as razões técnicas e comerciais que levam empresas a participarem ou não de um processo licitatório;

37.4. sob o ponto de vista jurídico, o argumento é fadado ao insucesso, porque a legalidade da realização de consórcio, prevista em edital, não é afetada pela simples constatação de que um agente apresentaria condições de executar o contrato isoladamente;

37.5. em relação à redução de custos, podemos citar o fato de que o consórcio evita aumento de custos em cascata com a bitributação de componentes (como acontece na subcontratação), o que não ocorre no caso de fornecimento por empresa consorciada; sendo, portanto, equivocada a alegação da SeinfraCOM de que ‘ainda que não produzissem individualmente todos os equipamentos especificados nos editais (a Alstom não produzia truques e a CAF não fabricava sistemas de sinalização metroferroviária denominado *automatic train control* - ATCs), ambas as empresas poderiam adquirir tais componentes de suas concorrentes’;

37.6. ou seja, o Consórcio, muitas vezes, é a única forma de viabilizar a participação de empresas em uma licitação;

37.7. se a CAF não considerava executar o projeto isoladamente, qualquer tese de que deixou de assim fazê-lo para fraudar a concorrência e a licitação é equivocada, esfacelando-se a opinião técnica da SeinfraCOM;

37.8. se outros concorrentes tivessem apresentado propostas, a discussão aqui sequer existiria, o que só mostra a fragilidade da tese endereçada pela SeinfraCOM e pelo CADE, pautada no circunstancial fato de que houve proposta apenas do consórcio vencedor;

37.9. o fato de ter havido apenas uma proposta, do consórcio vencedor, demonstra claramente que o projeto não era atrativo para a grande maioria das empresas do setor;

37.10. caso a CAF decidisse participar isoladamente de todas as licitações que estavam em andamento e também do RDC 1/2012 (o que se cogita apenas por esforço argumentativo, pois não havia essa possibilidade), sagrando-se vencedora, a empresa ficaria com a capacidade fabril comprometida em pico muito superior ao seu histórico produtivo, o que não lhe era factível;

37.11. os contratos previamente fornecidos pela CAF no Brasil para trens com caixas de aço inoxidável austenítico, requisito técnico exigido no RDC 1/2012, já mostravam que, no cenário mais favorável e otimista, a CAF não podia fornecer o primeiro trem antes do mês 18. O histórico de entregas da empresa no Brasil (peça 201, p. 6) serve para demonstrar que a CAF nunca entregou um trem antes do prazo de 18 meses, pois esse é o tempo mínimo e otimista para produção de um trem. A fabricação de caixas em aço inoxidável austenítico é o elemento mais restritivo para fabricação do trem pela CAF no Brasil, dada a necessidade de importação da matéria-prima. É o item que condiciona o prazo de entrega desse tipo de trens no Brasil e no mundo [detalhamento das fases e do cronograma de produção nas p. 7-8 da peça 201];

37.12. somada à incapacidade de entrega dos trens pela CAF no prazo estipulado pela Trensurb, é necessário considerar que a empresa receberia multas altíssimas pelos atrasos, tal como demonstra o parecer técnico (p. 9-12 da peça 201). As multas poderiam variar entre 45% e 24% do valor do contrato, o que, em qualquer das hipóteses, não era percentual factível de ser considerado na proposta e inviabilizava qualquer tentativa da empresa de atender ao projeto sozinha, sobretudo porque já se sabia ser impossível a entrega sem atrasos;

37.13. além disso, as multas e penalidades por atraso na entrega dos trens poderiam, ainda, ensejar a inabilitação da empresa em contratar com o Poder Público, algo que seria inimaginável para uma empresa como a CAF, que majoritariamente depende de contratos com o Poder Público para manter suas operações;

37.14. outro ponto relevante trazido no parecer técnico (p. 12-13 da peça 201) é a demonstração de que o mercado estava muito aquecido na ocasião, lembrando que diversas empresas públicas, tal como a Trensurb, receberam recursos a partir da abertura de crédito extraordinário em favor do Ministério das Cidades para o ‘Programa Mobilidade Urbana e Trânsito’;

37.15. a opção da CAF foi, assim, a de não apresentar uma proposta de fornecimento de trens no âmbito do RDC 1/2012, já que os riscos e os prejuízos que o contrato traria não poderiam ser suportados integralmente pela empresa; e

37.16. a alternativa que comercialmente fazia sentido à empresa era participar da licitação sem fornecer trens, mas fornecendo equipamentos de sua fabricação em consórcio com a Alstom. Neste arranjo, a CAF ficaria com aproximadamente 12,7% do escopo do contrato do consórcio. Ou seja, a CAF acordou a fabricação e fornecimento dos truques e engates dos trens, dentro dos padrões técnicos exigidos pelo edital, cuja produção não impactava sua linha produtiva de trens no Brasil.

38. Alegações da Alstom (peça 231):

38.1. tendo em vista a relevância dos elementos contidos na manifestação da CAF e a importância conferida pela SeinfraCOM à alegação de que as representadas poderiam ter participado sozinhas na licitação, a Alstom vem a expor o que segue;

38.2. a despeito da ampla publicidade dada ao processo licitatório, com a realização de audiência pública e publicação no DOU e em jornais de grande circulação, o certame se mostrou pouco atrativo para os agentes do mercado;

38.3. considerando as exigências e especificidades técnicas do edital, os prazos estabelecidos se mostraram extremamente curtos e inviáveis de serem cumpridos caso a empresa vencedora do certame já não fabricasse as peças e dispusesse de tecnologias relevantes no país, conforme exigia o edital;

38.4. apesar de se tratar de licitação com abrangência internacional, é importante ressaltar que havia margem de preferência de origem nacional, conforme o item 18.4.1 do edital;

38.5. a SeinfraCOM afirmou de maneira genérica que a Alstom e a CAF ‘poderiam executar os projetos sozinhas’. No entanto, nem a SeinfraCOM nem o CADE elaboraram

estudos ou análises técnicas que demonstrassem que seria viável às empresas participarem sozinhas no certame;

38.6. conforme as especificações do edital, a Trensurb exigia trens muito similares aos trens antes produzidos pela Alstom para a CPTM e o Metrô de São Paulo. Em sua manifestação, a CAF deixou claro que sua participação isolada no certame seria inviável, tendo em vista as características dos trens exigidos pela Trensurb. ‘A CAF não desejava participar sozinha do RDC 01/2012 – ou seja, essa não era uma opção viável para a empresa’;

38.7. assim como a CAF, a participação da Alstom de forma individual também era inviável. Se desejasse participar da licitação individualmente, a Alstom teria que importar o truque de mola de sua matriz ou de outro fornecedor, arcando com os encargos aduaneiros correspondentes. Ademais, isso faria com que a proposta da Alstom não atendessem ao índice de nacionalização exigido para o financiamento do projeto, além de colocar em risco o cumprimento do prazo de entrega;

38.8. a única alternativa possível para a Alstom era adquirir da CAF os truques de mola necessários para a fabricação dos trens. A Alstom optou, então, por se consorciar à CAF, conferindo à empresa participação de 12,70% do projeto, participação que correspondia ao fornecimento de truques completos, conforme especificado no edital;

38.9. a possibilidade de consorciamento em processos licitatórios está prevista no art. 33, caput, da Lei 8.666/1993 e no art. 15, caput, da Lei 14.133/2021. Em consonância com os dispositivos legais mencionados, o item 5.3 do edital do RDC 1/2012 autorizava expressamente a possibilidade de as empresas participarem da licitação isoladamente ou em consórcio. Não há na legislação brasileira, nem nas normas do edital, qualquer regra limitando a possibilidade de consorciamento de empresas que não pudessem participar individualmente do processo licitatório;

38.10. a manutenção da possibilidade de fornecimento à Administração Pública de produtos e serviços oferecidos pela Alstom é essencial para a continuidade operacional das empresas e entidades estatais que exploram serviços de transporte metroferroviários no país. Isso se deve às especificidades técnicas dos equipamentos e sistemas utilizados nas linhas existentes, especialmente nas linhas 1, 2 e 3 do Metrô de São Paulo;

38.11. a declaração de inidoneidade teria impactos significativos no mercado. Em vez de estimular processos licitatórios competitivos com vários concorrentes em benefício dos consumidores, a sanção resultaria em prejuízos irreparáveis. Para avaliar esses efeitos prejudiciais, seria necessária uma análise aprofundada em cada um dos mercados relevantes envolvidos, o que não foi feito pela SeinfraCOM nem pelo Tribunal do CADE;

38.12. a declaração de inidoneidade da Alstom geraria preocupações significativas envolvendo: (i) dependência da tecnologia da Alstom; (ii) possibilidade real de paralisação no transporte das linhas 1, 2 e 3 do Metrô/SP; (iii) impossibilidade prática de instalar portas de plataforma já adquiridas pelo Metrô/SP, devido à falta de compatibilidade com a sinalização existente; e (iv) aumento do custo da ampliação da linha 2 do Metrô/SP, devido à possível inviabilidade de manter o sistema de sinalização atual. A declaração de inidoneidade também impactaria significativamente projetos futuros do sistema metroferroviário brasileiro;

38.13. além disso, a proibição de contratar com o Poder Público consistiria na morte civil da empresa. A despeito disso, a SeinfraCOM, a SG-CADE e o Tribunal do CADE não consideraram os efeitos que a referida sanção teria na empresa. Uma parte significativa das receitas da Alstom, cerca de 60% nos últimos anos, vem de contratos com a Administração Pública. Nesse contexto, a manutenção de uma fábrica no país tornar-se-á inviável e até irracional;

38.14. a penalidade poderia prejudicar significativamente o Programa Retrem do Governo Federal, que visa melhorar o transporte público sobre trilhos, e concederia financiamento apenas para empresas sediadas no país, além de impactar negativamente a

sinergia e o *know-how* técnico no país. Isso porque a Alstom é a principal empresa do setor com fábrica no Brasil;

38.15. eventual declaração de inidoneidade da Alstom, com sua proibição de contratar com a Administração Pública, traria efeitos desastrosos à Alstom, ao sistema metroferroviário brasileiro, aos milhares de trabalhadores cujos empregos foram gerados direta ou indiretamente pela Alstom e à sociedade brasileira, uma vez que os milhões de usuários diários do sistema metroferroviário do país poderão sofrer com o atraso de projetos ou mesmo com a paralisação de determinadas linhas, diante da impossibilidade de o Poder Público adquirir produtos e serviços exclusivamente fornecidos pela Alstom; e

38.16. por todo o exposto, reitera-se a necessidade de arquivamento da presente representação, pois não há provas de que tenha ocorrido qualquer violação à lei por parte da Alstom

Análise

39. A CAF, que solicitou a retirada do processo de pauta, sustentou que o consórcio que participou do RDC 1/2012 da Trensurb (Consórcio Frota POA) foi formado licitamente, de acordo com as normas legais e regras do edital, não sendo impeditivo para a formação – ainda que fosse essa a situação – a possibilidade de as empresas consorciadas participarem sozinhas da licitação; bem como questionou a conclusão da SeinfraCOM de que a empresa poderia participar sozinha da licitação, segundo ela, o principal argumento da UT do Tribunal para encaminhar a proposta de declaração de inidoneidade.

40. De inovação, pela CAF, a apresentação de parecer técnico (peça 201) – sem especificação de autoria, senão pela presença da sigla ‘CAF’ no cabeçalho do documento – em que defende que a empresa não detinha na época capacidade fabril para participar da licitação segundo as especificações técnicas e os prazos requeridos pela Trensurb.

41. Segundo o parecer, os trens em aço inoxidável austenítico, em razão da necessidade de importação do material e das dificuldades de industrialização, não poderiam ser entregues antes de dezoito meses, prazo limite estabelecido pelo edital do RDC 1/2012. E a empresa corria sérios riscos, dada a possibilidade concreta de atrasos nas entregas, de ser condenada com multas elevadas e também de ser inabilitada para participar de licitações.

42. Esse teria sido o cenário que levou a CAF a optar por participar da licitação sem fornecer os trens, porém fornecendo apenas os equipamentos de sua fabricação (truques completos e engates), em consórcio com a Alstom.

43. A Alstom, por sua vez, alegou que o certame se mostrou pouco atrativo, e que os prazos previstos no edital se mostraram extremamente curtos e inviáveis de serem cumpridos caso a empresa vencedora já não fabricasse as peças e dispusesse das tecnologias exigidas pela Trensurb no país.

44. A Alstom também questionou a afirmação da SeinfraCOM de que a empresa estaria apta a participar sozinha do certame. A empresa sustentou que sua participação de forma individual também era inviável. De tal modo que a única alternativa possível era adquirir da CAF os truques de mola necessários para a fabricação dos trens, razão que a fez optar pelo consórcio com a CAF para participar da licitação.

45. Sob outro aspecto, a Alstom revelou sua preocupação com a declaração de inidoneidade, se for imposta pelo Tribunal. Segundo a empresa, tal decisão traria impactos relevantes no mercado, com a possibilidade real de paralisação das linhas 1, 2 e 3 do Metrô/SP; com prejuízos para os trabalhadores que dependem da Alstom, para os usuários do sistema de trens e para os projetos futuros do sistema metroferroviário brasileiro; além de na prática resultar na falência da empresa, por considerar que a perda de receitas não justificaria a manutenção de uma fábrica no país.

46. Tanto a CAF quanto a Alstom vêm em essência reiterar os argumentos antes

apresentados em resposta às oitivas do Tribunal.

47. Quanto à possibilidade legal de formação de consórcio, à necessidade de consorciamento das empresas e à impossibilidade de participarem sozinhas da licitação, a CAF já havia apresentado suas razões nas p. 20-25 da peça 154; e a Alstom, nas p. 5-24 da peça 168, com destaque para a intenção de não participar individualmente da licitação nos itens 59.5 a 59.7 daquela petição.

48. Quanto às consequências da declaração de inidoneidade, a CAF, embora presentemente não tenha dado ênfase a essa questão, já havia apresentado suas razões nas p. 34-44 da peça 154; e a Alstom, nas p. 31-55 da peça 168.

49. Tais argumentos, no entanto, foram todos analisados – e refutados – nos exames técnicos conduzidos pela então SeinfraCOM. Primeiro na instrução da peça 138 (p. 13-17), com exceção da proposta de declaração de inidoneidade, desconhecida das empresas até então; depois na instrução da peça 194 (p. 17-22 e 24-25), ambas com a conclusão de que a representação seria procedente e que as empresas Alstom e CAF deveriam ser declaradas inidôneas para participar de licitações.

50. Não procedem as alegações da CAF e da Alstom de que a possibilidade de as empresas participarem individualmente da licitação teria sido o principal argumento da SeinfraCOM, senão o único, para encaminhar a proposta de declaração de inidoneidade. De fato, esse não foi o único nem o principal argumento para justificar o encaminhamento processual.

51. Conforme evidencia o último exame conduzido pela SeinfraCOM (peça 194, p. 15, item 84), a argumentação da UT do Tribunal esteve sempre referenciada nas evidências e conclusões da NT 90/2018 do CADE, que deixara claro que o RDC 1/2012 da Trensurb havia sido objeto de exame específico pelo CADE, com a seguinte conclusão sobre a disposição das empresas ao participarem da licitação (peça 134, p. 205):

‘239. Além disso, em 2012, CAF e Alstom mantiveram contatos que resultaram na eliminação da competição e divisão das licitações promovidas pela Empresa de Trens Urbanos (Trensurb) e pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), destinadas à aquisição de trens para os metrô de Porto Alegre e Belo Horizonte, respectivamente. Em razão do acordo, Alstom e CAF participaram das licitações em consórcio e, em cada uma delas, uma empresa ficou com uma parcela maior da realização do escopo (na CBTU, a CAF ficou com a maior parte da realização do projeto e, na Trensurb, foi a vez da Alstom).’

52. Na sequência, transcrevendo trecho da instrução da peça 138, com o intuito de apresentar o comportamento das empresas em licitações para aquisição de trens que foram abrangidas pelo acordo de leniência, a instrução pretérita reproduziu trechos do processo do CADE em que ficaram evidentes as semelhanças entre as condutas praticadas pelas licitantes do RDC 1/2012 e as práticas nos demais certames, inclusive pela Alstom e pela CAF (peça 194, p. 15-16):

‘62. Passamos às constatações do inquérito administrativo do CADE. De início, examinamos o *modus operandi* do cartel em âmbito nacional para depois compararmos tais ocorrências com os fatos identificados no RDC da Trensurb.

63. Conforme esclarece a Nota Técnica 90/2018, as evidências identificaram que, pelo menos, 27 licitações teriam sido afetadas pelo cartel. As práticas nas diferentes licitações estão relacionadas entre si, consubstanciando um único cartel, ainda que operado a partir de ajustes específicos para cada projeto. A descrição dos fatos e o material probatório revelam que vários concorrentes estavam envolvidos nos diferentes acordos ilícitos, além da correlação de estratégias (peça 134, p. 202-203, itens 227-228).

64. O acordo de leniência não incluiu o RDC conduzido pela Trensurb. Contudo, o Inquérito Administrativo/CADE 08700.004617/2013-41 examinou um contexto mais amplo, buscando identificar o *modus operandi* das empresas envolvidas nas licitações de equipamentos ferroviários em âmbito nacional. Apesar dos trechos transcritos neste item se

referirem a outros certames, pode-se identificar diversas constatações que podem ter ocorrido também no RDC conduzido pela Trensurb, tais como:

‘241. (...) não se questiona a possibilidade de formação de consórcios (...), ao contrário do que seria esperado, como ganho de eficiência ou menor dispêndio do erário público, as provas coligidas nos autos comprovam que os representados definiram a formação de consórcios (...) a fim de dividir entre eles as licitações de maneira proporcionalmente adequada, limitando a concorrência. (...) não foram aspectos técnicos, razões econômico-financeiras ou a alta complexidade do certame que impuseram a interação entre concorrentes, mas a intenção de alocar privadamente os projetos para que todos fossem contemplados e elevassem os seus lucros. (peça 134, p. 205)

414. O e-mail (...) apreendido na Temoina, comprova que esta empresa estaria disposta a desistir da licitação (...) caso Temoina, Alstom e CAF celebrassem um acordo (peça 134, p. 299)

639. (...) a Alstom estava em contato com a CAF (referida como ‘los boinas’) e que ‘buscavam repartir o capital e eliminar ao mesmo tempo um competidor’, o que corrobora a existência de uma estratégia colusiva entre elas. (peça 134, p. 387)

653. O documento (...) demonstra que (i) o alto grau de intercâmbio de dados entre as empresas para celebrarem um acordo global; (ii) as empresas queriam a mesma participação na licitação; (iii) a CAF participaria sozinha, caso a proposta da divisão igualitária não se confirmasse; e, mais uma vez, (iv) era possível executar o escopo do projeto individualmente. (peça 134, p. 390)

662. (...) por ter participado dos contatos anticoncorrenciais e saber que não haveria competidores, a CAF apresentou proposta abaixo de 1% do valor estimado pela CPTM, obtendo vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação e causando prejuízo aos cofres públicos. (peça 134, p. 392)

885. (...) ainda que a Alstom pudesse fornecer o objeto licitado de maneira autônoma, verificou-se que, ao invés disso, a empresa manteve contatos ilícitos com outros *players*, tais como (...) CAF (peça 134, p. 478)

914. (...) o consórcio é uma ferramenta lícita e prevista em lei. No entanto, o conteúdo probatório dos autos deixou claro que os concorrentes se utilizavam de tal instrumento para dividirem entre si o escopo das licitações (...) (peça 134, p. 486)

1291. (...) nas empresas Alstom, CAF e Temoina foram apreendidos documentos com proposta para divisão das licitações (...), documentos esses muito semelhantes, (...) não são fruto de especulação ou projeção do mercado e sim indicam que esse assunto era tratado por eles conjuntamente. Dessa forma, documentos produzidos por empresas diferentes preveem os mesmos cenários, comprovando a atuação do cartel nessas licitações. (peça 134, p. 626)

1383. Quanto à participação de ‘consultores’ com vista a auxiliar a adoção das condutas colusivas (...) merece destaque o e-mail (...) informando que duas contas de e-mail haviam sido criadas para facilitar a comunicação ‘com o consultor’. (peça 134, p. 658-659)

1384. (...) o fato de terem sido criadas contas de e-mail não institucionais, de provedores gratuitos e com endereços que se valem de codinomes revela as preocupações de seus usuários com as informações trocadas, além da necessidade de ocultar evidências, preocupações e atitudes típicas de membros de um cartel (peça 134, p. 658-659)

1.926. Combinado também que pediremos adiamento, de forma separada (...) (peça 134, p. 843)

2054. (...) Fazer acordo com CAF-ALSTOM-NÓS para que não haja briga por mais 4 anos e na próxima licitação e nas futuras (peça 134, p. 888)’

53. Nesse ponto, a SeinfraCOM concluiu que, apesar de o RDC 1/2012 da Trensurb não tivesse sido objeto do acordo de leniência, a conduta das licitantes na referida licitação integrou o escopo da investigação do CADE, tendo sido apurada a prática de atos irregulares cujo *modus operandi* irregular era bastante semelhante ao identificado em outras licitações do setor metroferroviário à época (peça 194, p. 16, item 87).

54. Acerca da possibilidade de as empresas participarem individualmente da licitação, o exame conduzido pela SeinfraCOM (peça 194, p. 18-19, item 101) teve início com excertos da Nota Técnica 90/2018 do CADE (peça 134, p. 400, 491-492 e 623):

‘691. (...) a Alstom poderia, sim, participar sozinha das licitações (...)

(...)

792. (...) (Alstom) questiona qual seria a alternativa se a CAF não aceitasse esses valores:

‘Caso CAF não aceite esses números, qual seria a alternativa?’

793. (...) responde então que a Alstom poderia ir sozinha na licitação, demonstrando que o consórcio com a CAF não era tecnicamente e/ou financeiramente necessário:

‘Vamos SOZINHOS! (...) Por favor, negocie e discuta com a CAF essas duas alternativas:

Não continuar

Sozinho com a GM’

(...)

936. (...) a decisão de se consorciar com a CAF não aconteceu por motivos legítimos ou por questões técnicas ou financeiras, mas tão somente para evitar uma efetiva concorrência entre as empresas.

937. (...) CAF e Alstom, mesmo tendo consciência de que poderiam disputar o certame de maneira independente, preferiram utilizar-se de um acordo anticompetitivo para dividir o escopo das licitações promovidas pela CBTU e Trensurb (...)

(...)

1278. (...) documentos apreendidos na Alstom comprovam o conluio entre CAF e Alstom para falsear a concorrência nesse certame, consistentes nos e-mails intitulados ‘Trensurb/CBTU BH: Acordo’, datados de 6/11/2012. Veja-se que a Alstom não apenas tinha condições de disputar sozinha as licitações, como estava preocupada em evitar uma guerra de preços que não seria boa para nenhuma das duas empresas (CAF e Alstom), pois os preços cairiam muito, razão pela qual seria melhor insistir na divisão.’

55. A SeinfraCOM argumentou então que (peça 194, p. 19, itens 102-104): (i) ainda que não produzissem individualmente todos os equipamentos especificados nos editais, considerando que a Alstom não produzia truques de borracha e a CAF não fabricava ATCs, ambas as empresas poderiam adquirir tais componentes de suas concorrentes, a exemplo da aquisição pela CAF de ATCs da Alstom para fornecer os trens do metrô de Recife; (ii) se as empresas tivessem optado por essa possibilidade, não seria exigida capacidade fabril superior à disponível à época, não seria necessário realizar altos investimentos para adaptar as linhas de produção, não seria preciso arcar com encargos aduaneiros de importação, não haveria prejuízo para o índice de nacionalização e seria respeitado o prazo de entrega previsto no edital; (iii) que, diante da possibilidade de execução individual do objeto contratual, não seria possível às empresas arguir razões de ordem técnica para a constituição do consórcio; para concluir que não havia imperativo de ordem técnica que justificasse a ausência de participação das empresas de forma individual na licitação, de tal modo que, ao optarem pela constituição do consórcio, a Alstom e a CAF reduziram artificialmente a competitividade do RDC 1/2012 da Trensurb com o fim de maximizarem seus lucros em detrimento do interesse público.

56. Mais adiante, ao examinar a divisão do escopo das licitações, no tópico da instrução intitulado ‘provas estariam restritas a dois e-mails’ (peça 194, p. 20-21, item 115), mais uma vez a SeinfraCOM recorreu à NT 90/2018 do CADE (peça 134, p. 397-398, 509-510 e 512):

‘677. A demonstrar que ambas as licitações foram negociadas em conjunto pela Alstom e pela CAF, que dividiram os escopos dos dois projetos de modo a compensarem uma à outra, transcreve-se abaixo o e-mail ‘Divisão de Escopo’ apreendido na Alstom e datado de 6 de novembro de 2012, dois dias antes da data para a entrega de proposta da licitação promovida pela CBTU.

678. Nesse e-mail, (...) (CAF) envia ao (...) (Alstom) a divisão do escopo resultante das últimas conversas entre as duas empresas sobre os projetos de Belo Horizonte e Porto Alegre (...):

‘(...) informamos que o menor preço, para o fornecimento dos truques para Trensurb, conforme escopo em anexo, é de R\$ 33.000.000,00 (trinta e três milhões de reais). Acreditamos que assim tenhamos chegado ao valor possível para ambas as empresas o que nos permitirá assinar o acordo. (...)’

679. E, em anexo, encaminha a divisão: [o quadro demonstrativo da repartição das licitações da CBTU em Belo Horizonte e da Trensurb em Porto Alegre entre a Alstom e a CAF não foi reproduzido na instrução, mas pode ser consultado na NT 90/2018 do CADE (peça 134, p. 398)]

680. Ora, embora a entrega de propostas para a licitação promovida pela Trensurb tenha ocorrido exatos seis dias antes do envio do e-mail, em 06 de novembro de 2012, faltavam apenas dois dias para a entrega das propostas técnica e comercial para a CBTU. (...) o documento comprova que as empresas combinaram uma alternância quanto ao tamanho de sua participação nos consórcios de cada uma das licitações. (...)

691. (...) visando evitar uma ‘guerra de preços’ (ou, a lícita competição, conforme determinam as leis 8.666/1993 e 12.529/2011), resolveu consorciar-se com a CAF e dividir os escopos das licitações promovidas pela CBTU e Trensurb no ano de 2012, de maneira que em cada uma delas, uma empresa ficou com uma parcela maior da realização do escopo (na CBTU, a CAF ficou com a maior parte da realização do projeto e, na Trensurb, foi a vez da Alstom).

790. Inicialmente, (...) envia a (...) (todos Alstom), os últimos números do acordo com a CAF (peça 134, p. 512, tradução livre):

CONFIDENCIAL

Philippe, Estes são os números mais recentes. Por favor nos dê uma resposta rápida sobre eles.

TRENSURB = 33 Milhões de Reais (MBRL) (bogies)

CBTU-NH = 12,23 Milhões de Reais (ATC)

791. (...) (Alstom) responde então que isso não seria aceitável, pois, assim, a Alstom teria que ‘compensar’, sendo imperativa que a participação da CAF ficasse limitada ao ‘famoso 12%’:

‘Conforme discutido durante esta tarde, TRM/RCM, isso não é aceitável. A participação da CAF em Porto Alegre deve ser limitada aos famosos 12% dos 244 milhões de reais => 28,8 milhões de reais. Se aceitarmos mais, então a Alstom deverá compensar, e isso não é aceitável.’

987. (...) O objetivo desta comunicação era a fixação de um limite máximo da participação da empresa concorrente, sendo uma das exigências da Alstom e que, caso a CAF não aceitasse um máximo para sua participação, a Alstom iria sozinha.’

57. A NT 90/2018 do CADE (peça 134, p. 395-396, 398 e 492) também encabeçou o exame ‘com relação aos fins pretendidos pelas empresas que se consorciaram (Alstom e CAF)’ da última instrução da SeinfraCOM (peça 194, p. 21, item 116):

‘670. Destaca-se que o acordo anticompetitivo foi celebrado a fim de que as empresas não competissem entre si, mas que as duas auferissem vantagem nessas licitações.

680. (...) tendo em vista a ausência de outros competidores, a parceria entre as empresas para os dois projetos não era resultante de imperativos técnicos ou econômicos, mas sim uma divisão de mercado com vistas a eliminar a competição entre elas e garantir preços supra competitivos.

939. (...) não merece prosperar a narrativa de que a ‘guerra de preços’ seria em razão da expertise de ambas as empresas, tendo em vista que Alstom ou CAF forneceram os trens que rodavam em Belo Horizonte e Porto Alegre e, portanto, seria muito mais interessante tanto para elas quanto para os próprios órgãos licitantes que as empresas fossem em consórcio. Na

realidade, a guerra de preços seria muito interessante para o órgão licitante, que contrataria ao menor preço possível a prestação de tais serviços, fato que não ocorreu devido ao conluio entre as empresas.’

58. Por fim, quanto aos objetivos que teriam motivado a consorciação, a SeinfraCOM utilizou-se da NT 90/2018 CADE (peça 134, p. 400) para informar sobre os fins pretendidos pela Alstom e CAF (peça 194, p. 21-22, item 117):

‘687. Ao final, e evidenciando de forma objetiva o conluio realizado entre Alstom e CAF, (...) (Alstom) informa que a CAF é a única competidora nos projetos e, no caso ‘da’ Alstom decidir participar sozinha, as empresas poderiam entrar numa guerra de preços que não seria boa para ninguém:

‘Neste exato momento, a informação que temos é que não temos concorrente (somente a CAF), caso decidamos ir sozinhos, tenho certeza que a CAF apresentará uma proposta e que entraremos em uma guerra de preços que não é boa nem para nós nem para eles. Nosso preço pelo *boggie* é 33,7 Milhões de reais (sem qualquer tipo de desconto) e para utilizar nosso *boggie* (que não cumpre 100% das especificações) também precisamos aumentar as lacunas nesse caso.’

689. (...) não restam dúvidas de que as Representadas Alstom e CAF realizaram acordo anticompetitivo, com vistas a maximizar seus lucros em duas licitações, notadamente através da formação de consórcio, quando ambas poderiam executar os projetos sozinhas (...).

690. (...) o consórcio Frota POA, na licitação realizada pela Trensurb, ter obtido êxito no certame apresentando proposta com apenas 0,1% de desconto do valor unitário estimado pelo contratante, que era de R\$ 244.000.000,00. Ou seja, tendo em vista que a formação de consórcio busca, essencialmente, compartilhar e reduzir os custos, com vistas a apresentar proposta mais vantajosa – e, por consequência, mais barata –, para a administração pública, o e-mail acima é mais uma que Alstom e CAF dividiram o escopo desses projetos.

692. Caso as empresas não tivessem agido de maneira coordenada, certamente a concorrência (ainda que apenas entre duas empresas) teria efetivamente acontecido, propiciando, também, um preço mais baixo do que o ofertado.’

59. Com relação às datas, a SeinfraCOM também cuidou de afastar a alegação das empresas representadas de que o consórcio havia sido celebrado em 5/11/2012, antes portanto das cadeias de e-mails que caracterizavam o indício de conluio em face do RDC 1/2012 da Trensurb, de 6/11/2012. No caso, porque o ‘termo de compromisso de constituição de consórcio’ colacionado aos autos (peça 175, p. 3-9) não apresentava registro público, reconhecimento das firmas dos signatários, apto a comprovar que o documento fora de fato celebrado em 5/11/2012. E que, ainda que houvesse tal reconhecimento, a alegação teria reduzido valor probatório, diante das evidências coligidas pelo CADE e da afirmação, pela própria empresa, de que a Alstom poderia participar de forma individual da licitação.

60. Lembrando quanto a esse ponto que a data para entrega das propostas, antes prevista para 31/10/2012, havia sido prorrogada pela Trensurb para 8/11/2012, permitindo assim a troca de e-mails entre os representantes das empresas. Nesse sentido, tem-se os seguintes trechos da instrução da peça 38, os autos ainda sob a responsabilidade da Secex/RS:

‘62. Registre-se que a entrega de documentos na Trensurb também foi adiada do dia 31 de outubro de 2012 para 8 de novembro de 2012 (peça 21, p. 150, p. 152-153). Coincidentemente, a troca de e-mail entre as licitantes se dera em 6 de novembro de 2012 (ver peça 3, p. 197). Ou seja, posteriormente ao prazo inicial da apresentação das propostas tanto para a Trensurb, quanto para a CBTU.

63. A justificativa para a prorrogação seria decorrente do fato de que apenas duas empresas teriam realizado a visita técnica (ver relatório de julgamento do RDC 1-2012/Trensurb à peça 17, p. 203). Nesse relatório não foi informado se houve a solicitação de prováveis licitantes sobre a dilação do prazo.

64. Por outro lado, houve questionamento expresso da Empresa Temoina do Brasil Ltda. (peça 21, p. 141) sobre o item 16.5.5 do edital e solicitação de prorrogação da apresentação das

propostas em mais 30 dias no dia 23 de outubro de 2012, o qual fora negado, em 26 de outubro de 2012, com o argumento de que ‘(...) o prazo já restou aberto além do mínimo legal, previsto no art. 15, inciso I, da Lei 12.462/2011’ (peça 21, p. 142). Ou seja, o pedido de prorrogação da Temoinça fora negado quatro dias antes de se decidir pela prorrogação em oito dias.

65. Nesse momento a Trensurb já sabia da baixa demanda e da possibilidade de poucos participantes efetivamente apresentarem propostas, e mesmo uma empresa, que não a Alstom e a CAF, esclarecer que possuía interesse em participar do certame e informar que precisaria de mais 30 dias para apresentar proposta para a licitação de alta complexidade e de valores superiores a duzentos e quarenta milhões de reais, a Trensurb de imediato rechaçou em resposta a sua solicitação, porém, prorrogando posteriormente a apresentação da proposta, ainda que num prazo menor.

66. Coincidentemente ou não, essa prorrogação do dia 31 de outubro de 2012 para o dia 8 de novembro de 2012, idêntica à prorrogação da CBTU, possibilitou às duas empresas, as quais dividiram o escopo dos certames, consorciarem-se e dividirem os objetos licitados ao trocar mensagens na data de 6 de novembro de 2012 para combinar valores e a forma de participação, tal como constou na Nota do Cade.’

61. De tudo que foi relatado, pode-se concluir que a possibilidade de ambas as empresas participarem individualmente da licitação não foi o único nem o principal argumento utilizado pela SeinfraCOM para encaminhar proposta pela procedência da representação e declaração de inidoneidade da Alstom e da CAF para participar de licitações.

62. Toda a linha argumentativa esteve fundamentada nas NTs e inquéritos do CADE, que concluíram, a partir da análise de documentos obtidos em diligências e busca e apreensão, aos quais se somaram as evidências dos comportamentos das empresas em diversas licitações, que a Alstom e a CAF se consorciaram de forma ilícita, com o objeto de eliminar a competição, inclusive no RDC 1/2012 da Trensurb.

63. De fato, a SeinfraCOM afirmou que ambas as empresas poderiam participar sozinhas da licitação. Não seria possível descartar-se essa opção, pois era o que se apresentava à UT até então. Em tese, não havia óbices para a Alstom adquirir os truques de mola da CAF e nem para a CAF, diante da alegada incapacidade fabril para fabricar os trens no prazo estabelecido no edital, adquiri-los junto à Alstom, que já havia produzido trens semelhantes para a CPTM e o Metrô de São Paulo (peça 168, p. 20, item 59).

64. Todavia, essa questão envolvendo a possibilidade, ou não, de as empresas participarem individualmente do certame – reitera-se – não deve prevalecer na avaliação do mérito processual.

65. No caso da Alstom, diferentemente do que fora por ela alegado, a empresa afirmou sim, em suas conversas por e-mail, que pretendia participar sozinha da licitação, se a CAF não concordasse com os percentuais de participação (peça 134, p. 400, 449):

‘691. Frise-se que, conforme os documentos acima, a Alstom poderia, sim, participar sozinha das licitações. No entanto, visando evitar uma ‘guerra de preços’ (ou, a lícita competição, conforme determina as leis nº 8.666/1993 e nº 12.529/2011), resolveu consorciar-se com a CAF e dividir os escopos das licitações promovidas pela CBTU e TRENSURB no ano de 2012, de maneira que em cada uma delas, uma empresa ficou com uma parcela maior da realização do escopo (na CBTU, a CAF ficou com a maior parte da realização do projeto e, na TRENSURB, foi a vez da Alstom).

(...)

792. Na sequência, Luiz Ferrari (Alstom) questiona qual seria a alternativa se a CAF não aceitasse esses valores (fls. 1162/1164 do ‘Apartado’, tradução livre):

Caso CAF não aceite esses números, qual seria a alternativa?

793. Michele Viale (Alstom) responde então que a Alstom poderia ir sozinha na licitação, demonstrando que o consórcio com a CAF não era tecnicamente e/ou financeiramente necessário (fls. 1162/1164 do ‘Apartado’, tradução livre):



Vamos SOZINHOS!

O que podemos fazer? Compensar, também, os 5 milhões de reais da CAF?

Todos precisam fazer o seu trabalho. Por favor, negocie e discuta com a CAF essas duas alternativas:

Não continuar

Sozinho com a GM'

66. Não há, de fato, nas conversas por e-mail, informação de que a CAF também poderia participar individualmente da licitação. Mas a troca de mensagens entre as empresas permite concluir que a Alstom tinha a CAF como única concorrente na licitação (peça 134, p 400):

‘687. Ao final, e evidenciando de forma objetiva o conluio realizado entre Alstom e CAF, Marco Contin (Alstom) informa que a CAF é a única competidora nos projetos e, no caso ‘da’ Alstom decidir participar sozinha, as empresas poderiam entrar numa guerra de preços que não seria boa para ninguém:

‘Neste exato momento, a informação que temos é que não temos concorrente (somente a CAF), caso decidamos ir sozinhos, tenho certeza que a CAF apresentará uma proposta e que entraremos em uma guerra de preços que não é boa nem para nós nem para eles. Nosso preço pelo *boggie* é 33,7 Milhões de reais (sem qualquer tipo de desconto) e para utilizar nosso *boggie* (que não cumpre 100% das especificações) também precisamos aumentar as lacunas nesse caso.’”

67. Ou seja, ainda que a CAF não dispusesse de capacidade fabril para entregar os trens sob as especificações e prazos requeridos pelo edital do RDC 1/2012 da Trensurb – conforme a empresa vem alegando – os bastidores da negociação revelam que ambas as empresas se apresentaram perante o certame munidas com o espírito da competição, pelo menos para deixar transparecer essa ideia aos potenciais concorrentes na licitação.

68. A Alstom contava com a efetiva participação da CAF na licitação. Tanto o era que a tinha como única concorrente, uma vez que apenas elas duas, Alstom e CAF, haviam realizado a visita técnica ao local de prestação dos serviços: a CAF no dia 23/10 e Alstom no dia 24/10/2012 (peça 21, p. 154-155).

69. Esse contexto explica a motivação para a concertação entre as empresas, para que não entrassem numa guerra de preços, que não seria favorável para as partes. Porém que, de modo contrário, seria benéfica para a Administração Pública, que, ao fim, teve que se curvar a um certame desprovido de competição, onde houve a proposta apenas do Consórcio Frota POA, ao final declarado vencedor da licitação com a proposta de R\$ 243.756.000,00, apenas 0.01% abaixo do valor estimado pela Trensurb para a contratação (R\$ 244.000.000,00).

70. Ao realizar a vistoria do local, ainda que a empresa estivesse de fato impossibilitada de participar da licitação, a CAF se apresentou como concorrente efetivamente interessada na licitação. Tal atitude propiciou o cenário que ensejou a negociação entre as empresas para que ambas, em conjunto, pudessem se esquivar da competição.

71. Apresenta-se ainda, tratando da possibilidade de participarem isoladamente de licitações, da pactuação de consórcios ilícitos e do hábito de solicitarem adiamento das licitações – com o intuito de demonstrar que o comportamento da Alstom e da CAF no RDC 1/2012 da Trensurb era prática reiterada entre as referidas empresas e outras empresas do setor – as conclusões da NT 90/2018 do CADE em caso similar, qual seja a aquisição de trens e a contratação de serviços de manutenção geral da frota da Linha 8 – Diamante, objeto da Concorrência Internacional 8764083011 da CPTM (peça 134, p. 383-392):

‘630. Em resumo, os principais fatos do procedimento licitatório foram:

(...)

(v) Em 27 de novembro de 2009, foi apresentada proposta apenas pelo Consórcio Paulista (composto por CAF – Brasil Indústria e Comércio S.A., CAF S.A. – Construcciones Y

Auxiliar de Ferrocarriles S.A., ICF – Inversiones en Concesiones Ferroviarias S.A.). As empresas Alstom, MGE, Mitsui, Tejofran, Siemens e Bombardier apresentaram pedidos de adiamento da sessão para apresentação das propostas, não acolhidos pela Comissão de Licitação, por considerar suficiente o prazo concedido no edital;

(...)

631. Conforme apurado a partir de documentos apreendidos nas diligências de busca e apreensão, as empresas Bombardier, Siemens, Tejofran, Mitsui, CAF, Alstom e MGE estabeleceram contatos a fim de dividir entre eles o objeto da concorrência pública, para que todos fossem beneficiados, e impedir a livre concorrência.

633. Comprovando que para realização de todo o escopo do projeto não era necessária a participação das empresas em consórcio, veja-se abaixo e-mail de 14 de abril de 2009 (antes da publicação do edital) apreendido na Alstom (fls. 1360/1362 do ‘Apartado’). No e-mail, o Sr. Luiz Ferrari diz textualmente ao Sr. Thibault Desteract, com cópia para os Srs. Philippe Delleur, Isidro Quinonero e Wagner Ribeiro (todos da Alstom), que o projeto da Série 5000 tinha um escopo que a Alstom poderia executar sozinha:

Do ponto de vista de fornecimento, trata-se de um escopo que podemos executar sozinhos (24 trens novos, reforma de 12 trens e manutenção por 30 anos)

(...)

638. Nesse sentido, cita-se o e-mail abaixo também apreendido na Alstom, de primeiro de setembro de 2009 (antes da data definida para apresentação de propostas) enviado pelo Sr. Cesar Ponce de Leon²⁸² aos Srs. Luiz Ferrari e Isidro Quinonero (todos da Alstom) (fls. 1165/1166 do ‘Apartado’, tradução livre, grifo nosso):

Quanto ao convite aos boinas [referência que o CADE entendeu como sendo a CAF] lhe expliquei que não há nada combinado, que buscávamos dividir o capital e eliminar ao mesmo tempo um competidor.

Ele entendeu. Tenho que chamar-lhe antes de quinta-feira à noite com as mudanças na RFP.

(...)

646. Ademais, no documento acima resta clara a conduta concertada entre as empresas a fim de alocar o escopo dessa licitação e evitar a competição, conforme pode ser observado por meio das ‘soluções’ propostas: ‘se os trens novos são para nós [Alstom] e para a CAF, acho difícil que Bombardier e Siemens o aceitem. A segunda solução (CAF e nós, + MGE mais financeiro) me parece mais viável. Mas haverá competição, a não ser que a Siemens jogue a toalha’.

647. Em 21 de setembro de 2009, mais de um mês antes da apresentação de proposta, em sequência à mensagem eletrônica supra, o Sr. Wagner Ribeiro (Alstom) relata a reunião havida com o Sr. Agenor Marinho (CAF), informando que a opção 1 (juntar todas as empresas dos três grupos) havia sido descartada, tendo sido fechado, em princípio, um acordo para a opção 2 (Alstom + CAT+ CAF), (fls. 1385/1387 do ‘Apartado’):

Reunião realizada. Descartamos a opção 1 neste momento e fechamos a princípio a opção 2 em partes iguais (A+CAT+C) + investidores. Se for o caso, no futuro agregaremos outro industrial.

Vou preparar ASAP draft do MoU.

Combinado também que pediremos adiamento, de forma separada, até o fim desta semana.

(...)

657. Em resposta, o Sr. Cesar Ponce de Leon (Alstom) comenta sobre a intenção da CAF de participar sozinha em razão da não configuração de um a ‘acordo global’ e questiona os colegas sobre a possibilidade de tentar viabilizar um acordo incluindo a Caterpillar e Siemens (1392/1393 do ‘Apartado’, grifos nossos, tradução livre):

Acho que nossas chances sozinho são muito pequenas e CAF quer estar só e travar uma

luta árdua já que não foram capazes de atingir um acordo global. Portanto, a única chance de estarmos envolvidos e ter parte do negócio é dividir com S, desde que eles sejam capazes de assegurar sua oferta e o acordo de investimento/financiamento. Minha única preocupação é que S não tem sido muito eficiente nas últimas oportunidades (TIS) e tem grande problemas ‘midiáticos’.

(...)

661. Além disso, apesar das negociações entre concorrentes, ao final somente a CAF apresentou proposta e as empresas Alstom, MGE, Mitsui, Tejofran, Siemens e Bombardier apresentaram pedidos de adiamento da sessão para apresentação das propostas, fatos esses que corroboram os documentos colacionados e comprovam a existência do conluio.

662. Por fim, por ter participado dos contatos anticoncorrenciais e saber que não haveria competidores, a CAF apresentou proposta abaixo de 1% do valor estimado pela CPTM, obtendo vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação e causando prejuízo aos cofres públicos.’

72. Ou seja, a impossibilidade fabril alegada pela CAF em face do RDC 1/2012 – se de fato procedente – era apenas uma dificuldade temporal. Na licitação da linha 8 do metrô de São Paulo, apesar de ter participado das negociações prévias, a CAF apresentou proposta individual quando sabia que não existiria competição.

73. Considera-se, assim, como de menor importância a possibilidade ou não de participação individual na licitação. De fato, a jurisprudência do Tribunal refuta essa proibição, a exemplo da seguinte ementa de deliberação:

‘Acórdão 1.711/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo)

‘A decisão da Administração de permitir a participação de empresas sob a forma de consórcio nas licitações deve ser devidamente motivada e não deve implicar a proibição da participação de empresas que, individualmente, possam cumprir o objeto a ser contratado, sob pena de restrição à competitividade.’

74. Relevante mesmo é o vício de vontade na formação do consórcio, cuja intenção não foi de ampliar a participação na licitação, mas tão somente de limitar ou excluir a competição. No caso concreto, ante o conjunto probatório dos autos, a consorciação revelou-se como uma tentativa de encobrir o propósito de burla ao certame, que acabou sendo revelado pelas investigações.

75. No que respeita aos impactos da declaração de inidoneidade, essa questão também foi analisada pela SeinfraCOM (peça 194, p. 25, itens 141-144):

‘141. Exame pela SeinfraCOM: assiste razão às empresas ao asseverarem a relevância do fornecimento dos hardwares e softwares que produzem. Contudo, tal fato não pode ser utilizado como proteção para a prática de condutas irregulares. A investigação do CADE examinou diversas licitações em âmbito nacional e concluiu pela formação de cartel no qual diversas empresas atuaram em conjunto de forma a dividir escopos, reduzir a competitividade e maximizar seus lucros em detrimento do interesse público. O modus operandi é bastante semelhante ao identificado no RDC da Trensurb.

142. A partir dos documentos e elementos de prova colacionados pelo CADE foi possível aferir que as práticas delituosas também caracterizavam fraude à licitação da Trensurb, atraindo a competência constitucional e legal desta Corte de Contas.

143. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade regem toda a Administração Pública, incluindo a atuação dos responsáveis pela elaboração das leis. Por representar conduta altamente reprovável, os legisladores estabeleceram penas rigorosas para a fraude em licitação. A razoabilidade e a proporcionalidade estão presentes desde a descrição da tipicidade da conduta até a definição das penas aplicáveis.

144. Cientes da previsão legislativa de reprovação severa da conduta (no âmbito público) e da possibilidade de proibição de as concessionárias do serviço público contratarem empresas declaradas inidôneas (no âmbito privado), a governança das empresas não poderia ter permitido a prática de atos irregulares no âmbito das licitações. Os atos identificados pelo



CADE e analisados por esta Corte de Contas submetem as empresas aos rigores da lei e das regras de mercado. Ao contrário do que alegam, há indícios de conluio.’

76. Especificamente em relação aos impactos da declaração de inidoneidade, ratifica-se o posicionamento acima apontado da Unidade Técnica especializada da Segecex em Infraestrutura Urbana, a SeinfraCOM, que foi sucedida pela AudUrbana.

77. Cabe ao Tribunal avaliar os impactos da decisão na dosimetria da pena aplicada às empresas, inclusive levando em consideração as condicionantes estabelecidas pelos arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, com redação da Lei 12.376/2010), no que diz respeito às consequências práticas da decisão e à possibilidade de impor às pessoas atingidas ônus ou perdas anormais ou excessivos.

78. Sob o ponto de vista da análise conduzida pela Unidade Técnica, em relação às demais questões, diante da subsunção dos fatos e evidências à hipótese legal, não caberia outra conclusão senão o encaminhamento pela procedência da representação com aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade às empresas.

CONCLUSÃO

79. Nessa linha de entendimento, considerando ainda a jurisprudência consolidada do Tribunal, a exemplo da ementa do Acórdão 2.596/2012-TCU-Plenário, relatora a Ministra Ana Arraes, no sentido de que a confluência de indícios robustos que apontem a ocorrência de fraude à licitação justifica a declaração de inidoneidade das empresas que a praticaram, e que a aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário, reitera-se a proposta de encaminhamento da SeinfraCOM nas instruções das peças 138 e 194.

80. A atuação das empresas caracterizou a formação de cartel para fraudar o RDC 1/2012 conduzido pela Trensurb, caracterizando os crimes tipificados nos arts. 90 e 96, incisos I e V, da então vigente Lei 8.666/1993, sendo que o crime de fraude à licitação, após a revogação da Lei de Licitações, passou a ser previsto no art. 337-L, inciso V, da Lei 14.133/2021.

81. A representação deve ser conhecida, considerada procedente e, em razão das condutas praticadas pelas empresas Alstom e CAF, cabe aplicar-lhes a penalidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

82. Além das informações registradas a tal título pela instrução anterior da SeinfraCOM (peça 194, p. 29-31, itens 166-186), impõe-se registrar, mais recentemente:

a) pedido de sustentação oral formulada pela Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda., o qual já foi autorizado pelo Presidente do Tribunal (peças 227-229); e

b) determinação do Relator para, após a conclusão da instrução, encaminhar os autos para manifestação do MP-TCU (peça 230, parte final).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

82.2. declarar inidôneas para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU, as empresas Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. (CNPJ 88.309.620/0001-58) e CAF Brasil Indústria e Comércio S. A. (CNPJ 02.430.238/0005-06);

82.3. informar do acórdão que vier a ser proferido ao representante Dr. Rodolfo Martins Krieger, Ministério Público Federal - MPF, Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, Núcleo de Combate à Corrupção – NCC (TCs 029.703/2014-0 e 013.197/2017-7); à Dra. Jerusa



Burmann Viecili, Ministério Público Federal - MPF, Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, Núcleo de Combate à Corrupção – NCC (TC 008.177/2019-8); ao Dr. Thiago Machado Delabary, Departamento de Polícia Federal - DPF, Superintendência Regional no Rio Grande do Sul (TC 029.275/2014-8); ao Dr. Júlio César Werneck Martins, Advocacia-Geral da União - AGU, Procuradoria-Regional da União da 4ª Região (TC 016.336/2021-6), à Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A (Trensurb); à Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. (CNPJ 88.309.620/0001-58); e à CAF Brasil Indústria e Comércio S. A. (CNPJ 02.430.238/0001-82); destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

82.4. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.”

2. O Ministério Público de Contas (MP/TCU), representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, concordou com a proposta da unidade instrutiva³⁴.

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Em exame, representação formulada por membro do Ministério Público Federal noticiando possível ocorrência de irregularidades no processo licitatório RDC 1/2012, realizado pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), para aquisição de equipamentos metroferroviários³⁵.

2. As supostas irregularidades teriam relação com ajustes tendentes a frustrar a competitividade da licitação mencionada e de outra, correlata, a do RDC 2/2012, da CBTU (MG). Essas possíveis irregularidades foram relatadas pela superintendência-geral do Conselho

³⁴ Peça 247.

³⁵ Peça 1.



Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em nota técnica³⁶, emitida no âmbito de inquérito administrativo sigiloso³⁷.

3. As licitações da Trensurb e da CBTU foram vencidas por consórcios compostos pelas empresas Alstom Brasil Energia Ltda. (Alstom) e CAF Brasil Indústria e Comércio (CAF).
4. Segundo o Cade, as empresas combinaram participação nos consórcios que venceram os certames da Trensurb e da

³⁶ Nota técnica 81.

³⁷ Inquérito administrativo sigiloso 08700.004617/2013-41 (peça 3, p. 49-207).



CBTU³⁸.

5. O RDC lançado pela CBTU³⁹ teve por objetivo a aquisição de: ferramentas especiais para manutenção de equipamentos; sistema de dez trens de unidade elétrica (TUEs), com quatro veículos cada, totalizando quarenta carros; peças sobressalentes e material de consumo durante a garantia; conjuntos completos de chaves e ferramentas operacionais e de manutenção. A vigência contratual seria de 43 meses e o valor estava estimado em R\$ 173

³⁸ Peça 3, p. 76-77.

³⁹ Peça 134, p. 393.



milhões.

6. O RDC 1/2012 da Trensurb⁴⁰, objeto desta representação, compreende a aquisição de quinze trens de unidade elétrica (TUE), de quatro carros cada um, e o fornecimento de projeto, equipamentos sobressalentes, materiais, mão-de-obra para montagem e testes, transporte, treinamento, garantia e demais condições. O valor total do contrato foi estimado em R\$ 244 milhões, com vigência de 26 meses para desenvolvimento, fabricação e

⁴⁰ Peça 134, p. 394-395.



entrega.

7. Quinze representantes de onze empresas participaram da audiência pública 2/2012, realizada pela Trensurb em 2/8/2012⁴¹, mas apenas duas delas realizaram a visita técnica: Alstom, em 24/10/2012, e CAF, em 23/10/2012⁴². Ao final, as duas empresas formaram o Consórcio Frota POA e apresentaram a única proposta recebida pela Trensurb, no montante de R\$ 243.756.000,00, valor 0,1% inferior ao orçamento da

⁴¹ Peça 47, p. 12.

⁴² Peça 21, p. 154-155.



licitação⁴³.

8. A unidade instrutiva, a Secretaria de Controle Externo do Rio Grande do Sul (Secex-RS), promoveu a oitiva da Trensurb, para obter esclarecimentos sobre a configuração adotada para a licitação, das estimativas de preços e dos indícios de conluio, e das empresas, Alstom e CAF⁴⁴, para que se manifestass em acerca dos indícios de conluio e de frustração à competitividade observados no processo licitatório.
9. A Trensurb esclareceu⁴⁵ que não foi comprovado o

⁴³ Peça 134, p. 134.

⁴⁴ Instrução (peça 38) e despacho (peça 41).

⁴⁵ Peça 47.



envolvimen
to de seus
agentes em
eventual
conluio
entre
licitantes e
que a
coincidênci
a na
realização
do certame
no mesmo
período da
CBTU se
explicaria
pelo fato de
que ambas
receberam
recursos de
crédito
extraordinár
io na
mesma
época.

10. A CAF
alegou
que⁴⁶a
formação de
consórcio
não foi
proibida no
edital,
sendo
comum em
casos de
objetos
licitados
complexos
ou de
grande
valor;
consoante
se com a
Alstom para
viabilizar a
participação

⁴⁶ Peças 64 e 69.



na licitação,
pois não
fabrica
software de
sinalização
ferroviária
de bordo e
sua
capacidade
estava
alocada em
outros
projetos; as
trocas de
mensagens
foram
conversas
prévias à
formação
do
consórcio
ou
posteriores
para
cumpriment
o do objeto
contratado,
não
configurand
o conluio; a
não
participação
de outros
proponentes
não
decorreu da
conduta da
CAF.

11. A Alstom argumentou que⁴⁷ os truques de molas especificad os no edital só eram fabricados

⁴⁷ Peças 70-71.



pela CAF, enquanto a Alstom fabricava truques de borracha, justificando a formação dos consórcios; os documentos anexados à manifestação o comprovariam que os consórcios já estavam formados antes das trocas de e-mails.

12. A Secex-RS⁴⁸ analisou os esclarecimentos e considerou que não estava demonstrada a atuação dos gestores da Trensurb em conluio com as duas empresas no sentido de fraudar a licitação e propôs o arquivamento dos autos, com expedição de ciências

⁴⁸ Peça 75.



à Trensurb acerca da ocorrência de impropriedades. Antes de examinar essa proposta, determinei, em 10/3/2017⁴⁹, a realização de diligência para que se averiguasse, no inquérito instaurado pelo Cade, a existência de elementos que demonstrass em a ocorrência de fraude na licitação RDC 1/2012.

13. Recebida a resposta, a unidade instrutiva⁵⁰ relatou que o Plenário do Cade, por unanimidad e, condenou diversas empresas pela prática de condutas anticompetitivas, com

⁴⁹ Peça 86.

⁵⁰ Peça 138.



imposição de multas e outras penalidades, incluindo a Alstom e a CAF.

Proibiu a primeira de participar de licitações por cinco anos⁵¹, e aplicou multas à Alstom (R\$ 128.629.879,380) e à CAF (R\$ 167.057.982,53).

14. A unidade instrutiva promoveu novas oitivas da Alstom e da CAF⁵². As empresas alegaram⁵³ a ocorrência da prescrição com base na Lei 9.873/1999, em razão de o processo, no âmbito deste Tribunal, ter ficado paralisado por mais de cinco anos, entre

⁵¹ Vide ata da 146ª sessão, realizada em 8/7/2019 (peça 135).

⁵² Peças 142-143.

⁵³ Peça 154, p. 5-7, e peça 168, p. 4-9.



15/3/2017 e 20/4/2022, sem a ocorrência de “notificação, citação, apuração ou condenação”⁵⁴.

15. Sobre essa preliminar, a unidade instrutiva argumentou que a alegação de prescrição deveria ser analisada sob os critérios da Resolução 344/2022 e entendeu que, entre 15/3/2017 e 20/4/2022, teriam sido praticados diversos atos inequívocos de apuração.

16. A CAF informou que os efeitos da decisão do Cade estariam suspensos por decisão liminar proferida pela 20ª

⁵⁴ Peça 168, p. 4-9.



Vara
Federal
Cível da
Seção
Judiciária
do Distrito
Federal⁵⁵.
Argumento
u que a
representaç
ão sob
apreciação e
a
investigaçã
o conduzida
pelo Cade
teriam o
mesmo fato
como objeto
— a
frustração
do caráter
competitivo
de
licitações,
incluindo o
RDC
1/2012 e
que a
Constituiçã
o Federal
vedaria a
dupla
investigaçã
o
administrati
va sobre o
mesmo fato,
razão pela
qual a
representaç
ão deveria
ser
arquivada.

17. A unidade
instrutiva
mostrou que

⁵⁵ Peça 154, p. 16-18 e 47-50, e peça 168, p. 9.



a decisão judicial em questão, proferida no âmbito da ação ajuizada em face do Cade, restringiu-se a suspender a exigibilidade e do crédito, em razão da apresentação de seguro garantia, sem ter emitido juízo sobre o mérito da causa, e, quanto à alegação de dupla investigação administrativa sobre o mesmo fato, esclareceu que na esfera do Cade foram apuradas infrações contra a ordem econômica e que, no âmbito deste Tribunal, investiga-se fraude à licitação.

18. Ao final, propôs



declarar
inidôneas as
empresas
Alstom
Brasil
Energia
Ltda. e CAF
Brasil
Indústria e
Comércio
para
participar,
por até
cinco anos,
de licitação
na
Administração Pública
federal,
com base
no art. 46
da Lei
8.443/1992.

19. O MP/TCU,
em parecer
elaborado
por minha
solicitação,
concordou
com a
proposta
oferecida
pela
unidade
instrutiva⁵⁶.

II

20. Cabe,
preliminarm
ente,
examinar a
ocorrência
da
prescrição
sancionatóri
a, à luz da
Resolução
344/2022.

⁵⁶ Peça 247.



21. Em atendimento ao que determinei em despacho de 10/3/2017⁵⁷, a unidade instrutiva realizou as seguintes diligências ao Cade:

a. em ofício de 15/3/2017⁵⁸, solicitou ao Cade que informasse se, no inquérito administrativo já referido, constavam elementos específicos tratando de fraude na RDC 1/2012 da Trensurb. O Cade⁵⁹, informou que o inquérito tratava de indícios de infração à ordem econômica, “não sendo objeto de investigação desta SG/Cade a ocorrência específica de fraude nessa licitação”;

b. em ofício de 7/3/2019⁶⁰, a Secex-RS solicitou ao Cade o encaminhamento de cópia da nota técnica⁶¹ sobre o inquérito, bem como dos demais elementos sobre a Alstom e a CAF no processo RDC 1/2012 da Trensurb S.A.;

c. não tendo sido respondido o ofício, a unidade instrutiva reiterou o pedido de informações, em ofício de 13/6/2019⁶². O Cade encaminhou a nota técnica (peça 134) e as atas das sessões ordinárias de julgamento relacionadas ao inquérito⁶³.

22. O próximo ato interruptivo a ser considerado é a instrução da unidade instrutiva, com proposta de mérito, datada de 20/4/2022⁶⁴.

23. Nos termos do art. 5º da Resolução

⁵⁷ Peça 86.

⁵⁸ Ofício 189/2017-TCU/Secex-RS, peça 87. Ciência em 22/3/2017, peça 91.

⁵⁹ Ofício 1774/2017/Cade, peça 95, protocolada neste Tribunal em 10/4/2017.

⁶⁰ Ofício 177/2019-TCU/Sec-RS (peça 129). Ciência em 19/3/2019, peça 130.

⁶¹ Nota técnica 90/2018/CGAA8/SGA2/SG/CADE

⁶² Ofício 0324/2019-TCU/SeinfraUrbana (peça 131). Ciência ocorreu em 17/6/2019, peça 132.

⁶³ Inquérito nº 08700.004617/2013-41.

⁶⁴ Peças 138-140.



344/2022⁶⁵
a solicitação
de
documentos
atinentes
aos fatos
em
apuração
nesta
representa-
ção feita em
7/3/2019,
constitui ato
inequívoco
de
apuração.

24. No entanto,
a reiteração
da
solicitação,
datada de
13/6/2019,
não
constitui
causa
interruptiva
da
prescrição.
Esta
reiteração
decorreu da
demora da
administra-
ção (leia-se
Cade) em
responder à
diligência
do TCU,
portanto,
não pode
ser
considerado
ato
interruptivo,
alongando,
em favor da

⁶⁵ Art. 5º A prescrição se interrompe: I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital; II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato; III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória; IV - pela decisão condenatória recorrível.



administração, o prazo de exercício da pretensão sancionatória.

25. Entre 19/3/2019 (peças 129 e 130) e 20/4/2022 (peças 138-140), não ocorreu causa interruptiva da prescrição principal e o processo ficou “paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho”, sem evidenciação de “qualquer ato de andamento regular do processo”, incidindo, portanto, a prescrição intercorrente, conforme art. 8º da Resolução 344/2022.⁶⁶

⁶⁶ Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. § 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e



26. Assim, evidenciada e reconhecida a prescrição intercorrente, o processo deve ser arquivado, nos termos do art. 11 da Resolução 344/2022.

Diante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de março de 2025.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame representação formulada pelo Ministério Público Federal (MPF) com base em apurações realizadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) sobre possíveis irregularidades ocorridas na licitação RDC 1/2012, promovida pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), para a aquisição de equipamentos metroferroviários.

2. Em síntese, o MPF informa que a Alstom Brasil Energia Ltda. (Alstom) e a CAF Brasil Indústria e Comércio (CAF) combinaram participações nos consórcios que venceram o RDC 1/2012 (Trensurb) e outra licitação, a RDC 2/2012 (CBTU), ambas para fornecimento e reforma de trens. O ajuste entre as empresas teve por finalidade dividir os objetos dos certames, comprometendo sua competitividade.

3. As apurações iniciais nesta Corte de Contas foram conduzidas pela então Secex/RS que concluiu não haver elementos suficientes para atestar a ocorrência de fraude à licitação, propondo o arquivamento dos autos, com expedição de ciências à Trensurb acerca da ocorrência de impropriedades.

4. Entretanto, o Relator, Ministro Weder de Oliveira, divergiu da unidade técnica, determinando que se diligenciasse o Cade com o objetivo de obter mais subsídios sobre os fatos.

5. Em resposta, a autarquia, com muito atraso, enviou as informações requisitadas por esta Corte de Contas. Verificou-se, então, que a gravidade dos fatos apurados levou o Plenário do Cade, por unanimidade, a condenar diversas empresas pela prática de condutas anticompetitivas, com imposição de multas e outras penalidades, incluindo a Alstom e a CAF. Proibiu a primeira de participar de



licitações por cinco anos e aplicou multas à Alstom (R\$ 128.629.879,380) e à CAF (R\$ 167.057.982,53).

6. De posse desses elementos, o TCU realizou novas oitivas das empresas envolvidas. Em sua defesa, elas alegaram a ocorrência da prescrição e que esta representação e a investigação do Cade teriam o mesmo objeto, portanto o presente processo deveria ser arquivado, em razão da vedação à dupla investigação administrativa sobre o mesmo fato.

7. A unidade técnica, ao apreciar esses argumentos, verificou que não teria ocorrido a prescrição sob os critérios da Resolução-TCU 344/2022 e esclareceu que, na esfera do Cade, foram apuradas infrações contra a ordem econômica e que, no âmbito deste Tribunal, investiga-se fraude à licitação, não havendo impedimentos ao desenvolvimento paralelo dessas ações. Ao final, propôs declarar inidôneas as empresas Alstom Brasil Energia Ltda. e CAF Brasil Indústria e Comércio para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública federal, com base no art. 46 da Lei 8.443/1992.

8. Em seu voto, o Ministro Weder de Oliveira, divergiu da unidade técnica, apontando a ocorrência de prescrição intercorrente. Essa conclusão teve como pressuposto não considerar a reiteração da solicitação de informações ao Cade como causa interruptiva da prescrição.

9. O processo foi pautado para julgamento na sessão do dia 26/3/2025, oportunidade em que a Procuradora-Geral Cristina Machado pediu vistas. O feito retorna agora para apreciação, com extenso parecer elaborado pelo Ministério Público junto ao TCU, em que se defende a não ocorrência da prescrição.

10. Assim, o MP/TCU propõe que o Tribunal conheça da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente, de modo a declarar inidôneas para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, as empresas Alstom e CAF Brasil.

11. Em voto complementar, o eminente relator mantém sua convicção de que a reiteração de uma diligência anteriormente feita a outro órgão não constitui novo ato apuratório nem um ato processual de marcha para a frente, interruptivo da prescrição.

12. Apesar de reconhecer a qualidade argumentativa do relator, me parece que a posição defendida pelo MP/TCU está mais alinhada à jurisprudência desta Corte de Contas.

13. A Resolução-TCU 344/2022 comporta dois tipos de prescrição substancialmente distintos. A prescrição quinquenal exige, para sua interrupção, um ato inequívoco de apuração e visa garantir que a investigação do ilícito evolua efetivamente em direção a uma conclusão. Já a prescrição intercorrente é menos exigente, na medida em que tem por objetivo evitar a paralisia da Administração. Para sua interrupção basta um ato útil que ajude a impulsionar o processo, não sendo necessariamente exigido que possua teor apuratório.

14. No caso em exame, a reiteração de diligência ao Cade não pode ser considerada atividade inútil ou inócua. Como a autarquia havia sido refratária ao primeiro ofício, não haveria alternativa para dar seguimento ao processo além de reiterar o pedido. Trata-se, portanto, não apenas de uma ação útil, mas essencial ao desenvolvimento da lide. Não considerar, portanto, esse ato como marco interruptivo da prescrição intercorrente contraria toda a lógica da Resolução-TCU 344/2022.

15. Observo que o Relator, em seu voto complementar, defende o tratamento diferenciado a essa reiteração de informações por se tratar de relação gerada dentro do próprio Estado, em razão de o pedido ter sido feito pelo Estado-Tribunal de Contas da União, para o Estado-Cade. Não me parece que essa distinção exista factualmente, afinal não se trata de uma relação verdadeiramente endógena.

16. O TCU, apesar de integrar o Estado, atuou no exercício do controle externo, esfera em que



o Cade é unidade jurisdicionada. Essa condição resta claro pelos próprios termos da reiteração, substancialmente distintos do ofício original. Enquanto na primeira correspondência se solicitou que a autarquia encaminhasse informações, na segunda alertou-se que a ausência de atendimento, no prazo de 15 dias, daria ensejo à aplicação de multa. Essa gradação de ênfase no pedido inclusive reforça a percepção de que houve mais que mera repetição do ato anterior.

17. Assim, entendo, em linha com o MP/TCU, que não houve, no caso concreto, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento deste Tribunal.

18. Superada essa preliminar, passo ao exame do mérito.

19. O exame dos autos revela um cenário complexo, no qual a análise dos elementos fornecidos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) aponta, de forma clara e inequívoca, para a configuração de práticas ilícitas por parte das empresas Alstom e CAF, mesmo que em diferentes níveis de participação. Essas práticas caracterizam a formação de cartel com o objetivo de fraudar o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) 1/2012, conduzido pela Trensurb. Tal conduta, além de ferir os princípios da livre concorrência e da moralidade administrativa, compromete a eficiência e a economicidade das contratações públicas, pilares fundamentais da gestão pública.

20. Nesse contexto, em linha com a proposta da unidade técnica a representação apresentada deve ser conhecida e considerada procedente, uma vez que os fatos apurados demonstram a gravidade das condutas praticadas, mesmo que em graus distintos. A legislação aplicável, em especial o art. 46 da Lei 8.443/1992, prevê a possibilidade de aplicar a penalidade de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública como uma resposta proporcional e adequada a quem der causa a esse ilícito. Essa sanção tem como objetivo não apenas punir os responsáveis, mas também prevenir a repetição de práticas semelhantes, protegendo o interesse público e a integridade dos processos licitatórios.

21. No entanto, ao analisar o caso em sua totalidade, é necessário considerar que os mesmos fatos que fundamentam a presente representação já foram objeto de apuração e sanção no âmbito do Cade. A autarquia, no exercício de sua competência para zelar pela livre concorrência, já aplicou penalidades às empresas envolvidas, reconhecendo a gravidade das infrações cometidas. Com base nos elementos de prova recolhidos (série de e-mails apreendidos) foi possível declarar a inidoneidade da Alstom e foram aplicadas multas milionárias a ambas as empresas. Embora a aplicação de uma nova sanção por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) não configure, tecnicamente, *bis in idem* – uma vez que as esferas de atuação do Cade e do TCU são distintas –, é preciso ponderar os efeitos práticos e a proporcionalidade de uma nova penalidade.

22. A unidade técnica está correta ao destacar que as apurações realizadas pelo Cade e pelo TCU se desenvolvem em planos distintos. Enquanto o Cade atua no âmbito do direito concorrencial, o TCU exerce sua competência no campo da fiscalização da gestão pública, com base na Lei de Licitações e Contratos. Contudo, é inegável que ambas as apurações derivam exatamente dos mesmos fatos e podem resultar em sanções de natureza semelhante, o que exige uma análise cuidadosa para evitar penalidades excessivamente gravosas ou desproporcionais.

23. Nesse sentido, a identidade do fato gerador e a similaridade das consequências sancionatórias permitem concluir que o juízo do TCU deve levar em consideração as penalidades já aplicadas pelo Cade. Essa abordagem assegura que a resposta estatal seja equilibrada e justa, respeitando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

24. Dessa forma, considerando que as empresas Alstom e CAF já foram devidamente sancionadas no âmbito do Cade, na medida de sua participação no ilícito, entendo que a aplicação de uma nova sanção de inidoneidade neste processo seria desnecessária e excessiva. A penalidade já imposta pela autarquia cumpre o papel de reprimir e desestimular condutas ilícitas, ao mesmo tempo



em que preserve a integridade do sistema de contratações públicas. Assim, concluo que a atuação do TCU deve se limitar ao reconhecimento da procedência da representação, sem a imposição de nova sanção às empresas envolvidas. Essa decisão reflete um equilíbrio entre a necessidade de punir condutas ilícitas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública.

Ante o exposto, pedindo vênias aos pareceres divergentes, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à consideração do Plenário:

- “9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;
9.2. deixar de aplicar sanção às empresas envolvidas por já terem sido apenadas no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade);
9.3. enviar cópia deste acórdão ao representante, aos responsáveis e demais interessados; e
9.4. arquivar o processo.”*

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Ministro

Proposta de Deliberação Complementar

Na sessão do dia 26/3/2025, a eminente procuradora-geral Cristina Machado pediu vistas deste processo para examinar com mais vagar a proposta que formulei de reconhecimento da ocorrência de prescrição intercorrente. Retornando o processo à pauta, em 23/4, o nobre ministro Jorge Oliveira apresentou declaração de voto e propôs o adiamento da discussão.

18. Considerando a complexidade jurídica da prescrição e o expressivo número de casos em tramitação na esfera do controle exercido por este Tribunal sujeitos a sua incidência, toda dialética argumentativa é prudente, produtiva e muito bem-vinda.
19. Por isso, ao tempo em que louvo as manifestações, acrescento ao meu voto inicial a explicitação dos fundamentos a ele subjacentes, bem como considerações sobre o caso concreto.

Introdução

20. O instituto da prescrição no âmbito deste Tribunal não é um instituto legislado. Vem sendo desenvolvido a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal e ainda está longe de ser estabilizado, tanto lá quanto aqui.
21. Periodicamente, aqui, nos colegiados, são discutidos casos específicos, como hoje se fará, em que vamos amadurecendo a compreensão e aplicação dos elementos desse instituto complexo.
22. Desde o primeiro momento, o Supremo Tribunal Federal decidiu por aplicar normas de direito público, por analogia, à prescrição nos processos conduzidos por esta Corte. Fixou-se, ao final, na Lei 9.873/1999 para conceder mandados de segurança contra decisões deste Tribunal, reconhecendo a prescrição quinquenal.
23. Ao normatizar o instituto na Resolução 344/2022, tomando por base as decisões do Supremo e a Lei 9.873/1999, esta Corte estabeleceu regras cuja aplicação tem gerado dúvidas e controvérsias, como é normal acontecer com qualquer ato normativo. Por exemplo:
 - a) Que tipo de ato pode ser qualificado como “ato inequívoco de apuração”, para fins de interrupção da prescrição principal, quinquenal?

b) Que tipo de ato pode ser qualificado como um ato interruptivo da prescrição intercorrente?

24. Inicialmente, o STF e este Tribunal foram cautelosos na validação dos atos da Administração como atos interruptivos da prescrição.
25. Havia uma grande preocupação quanto à possibilidade de prescrição em massa da pretensão ressarcitória em tomadas de contas especial se apenas alguns atos fossem reconhecidos como marcos interruptivos. Logicamente, ainda se estava iniciando o processo de análise de todo o contexto para se poder construir um sistema de prescrição consistente e efetivo.
26. Desse modo, se, de um lado, a validação de vários atos como atos interruptivos da prescrição minimiza o risco de arquivamento de muitos processos ainda em tramitação, instaurados para buscar o ressarcimento dos danos causados ao erário; de outro lado, torna altamente provável a inefetividade do instituto para os casos futuros, pós Resolução 344.
27. Essa realidade já foi percebida pelo Supremo Tribunal Federal e aqui nesta Casa.
28. Veja-se excerto de recente voto do ministro Gilmar Mendes no MS 39.803, julgado em 5/12/2024:

“(…)

Ainda de acordo com o normativo da Corte de Contas, a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU nº 344/2022).

Entendo, no entanto, que essa diretriz jurisprudencial – potencializada ao extremo pela Corte de Contas com a Resolução nº 344/2022 – muito embora tenha logrado êxito em solucionar de maneira eficaz a problemática relativa à falta de previsão legal específica do lapso prescricional a ser observado pelo TCU, ensejou, em alguns casos, o retorno, por vias transversas, da inaceitável (e já refutada) tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Explico.

Isso porque prevalece o entendimento de que o prazo prescricional pode ser interrompido por uma quantidade indefinida de vezes, bastando que para isso se esteja diante, por exemplo, de “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”, na dicção do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999.

Ora, conforme afirmado por esta Corte, a prescritibilidade é a regra no direito brasileiro. Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, cancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que, como já observado, não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.

Não se pode aceitar que, em decorrência de inúmeras interrupções do lapso prescricional, um determinado processo tramite “indefinidamente”, representando verdadeira “Espada de Dâmocles” sobre as cabeças dos cidadãos e empresas submetidos a processos de tomadas de contas.

(…)” (Não grifado no original)

29. Conforme citado, a prescrição é um instituto que está em construção jurisprudencial, em contínuo processo de balanceamento adequado entre as prescrições da abstração dogmática e as condições reais de possibilidade de efetividade dessas pretensões.

30. Ainda que um ato se subsuma a um conceito abstrato e indeterminado como “ato

inequívoco de apuração”, “andamento regular do processo” ou “ato que interfira de modo relevante no curso das apurações”, nem sempre poderá ou deverá ser qualificado como um ato interruptivo da prescrição.

31. Por quê? Porque, se assim for, os processos iniciados após a Resolução 344/2022 poderão durar o tempo que sua tramitação demandar, sem que incida a prescrição, dada a variedade de atos possíveis de serem tidos como marcos interruptivos e a possibilidade de serem repetidos, a exemplo do caso que está em discussão: a reiteração de um pedido de informações a outro órgão da União.
32. Se há um ato que deve, nesse contexto, deixar de ser considerado ato interruptivo é exatamente um ato de mera reiteração de um pedido de informações feito a outro órgão público.
33. Ao dizer isso, não estou fazendo juízo sobre a utilidade do ato processual – a reiteração evidentemente não é um ato inútil ou ineficaz. A discussão é outra: ainda que útil, de algum modo, um ato processual pode não ser reconhecido (ou não deverá ser) como um ato interruptivo da prescrição.
34. Passo ao caso concreto e, em seguida, a um exame mais profícuo do instituto da prescrição. Ao final, um breve exame do ato de reiteração sob a perspectiva formal.

I

Informações preliminares essenciais

35. O que está em discussão neste caso não é a pretensão ressarcitória nem a pretensão sancionatória financeira, mas a possível aplicação de sanção de inidoneidade por fraude à licitação, nos termos do art. 46 da LO/TCU.
36. O caso ocorreu há mais treze anos e tramita nesta Corte há onze anos. A primeira instrução de mérito não identificou “elementos suficientes para propor eventual proposta de declaração de inidoneidade”⁶⁷. Posteriormente, o processo evoluiu, em abrangência e profundidade, em razão de diligências determinadas por mim.

II

A objetividade do instituto da prescrição

37. O instituto da prescrição foi concebido doutrinária, normativa e jurisprudencialmente para ser aplicado independentemente da materialidade, do grau de lesividade dos atos apurados, dos responsáveis envolvidos, da relevância ou sensibilidade do caso⁶⁸.
38. Tal se vê na Resolução 344/2022, onde não consta orientação de aplicação diferenciada de marcos iniciais, suspensivos ou interruptivos em razão da materialidade ou relevância atribuída à situação, tampouco nos julgados do Supremo Tribunal Federal, fonte jurisprudencial que balizou a superação da tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento no âmbito desta Corte de Contas.
39. Conforme Bernardo Ribeiro de Moraes, “O interesse público que não se compadece com a incerteza das relações jurídicas, criadoras de desarmonia e instabilidade, é que é protegido quando se baixam normas de prescrição, evitando que se eternizem

⁶⁷ Peça 75, p. 22.

⁶⁸ A materialidade e a relevância podem ser critérios utilizados pela Administração para gerenciar seu estoque processual, mas não para distinguir critérios de aplicação das normas processuais e, pois, prescricionais.

sem solução, as situações duvidosas ou controvertidas”⁶⁹.

III

Pretensão do Estado brasileiro, não desta Corte de Contas em si

40. A pretensão ressarcitória ou sancionatória que ora discutimos é do Estado brasileiro, por meio de processo conduzido por seu Tribunal de Contas da União, e não uma pretensão do Tribunal de Contas da União em si.
41. Tanto é assim que, em tomada de contas especial, é incontroverso que a prescrição pode ocorrer já no curso da tramitação processual em outros órgãos e entidades da Administração Pública. Por isso, o termo inicial de contagem do prazo prescricional e suas causas interruptivas ou suspensivas, podem ocorrer fora desta Corte⁷⁰.
42. Veja-se, a respeito, o art. 4º, IV, da Resolução 34/2022:

“Art. 4º. O prazo de prescrição será contado:

(...)

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade (...)”⁷¹

43. Portanto, há marcos iniciais e interruptivos em processos ressarcitórios ou sancionatórios conduzidos por esta Corte que ocorrem externamente, mas dentro da Administração Federal.

IV

As duas faces de um princípio fundamental

44. A Resolução 344/2022 veicula, implicitamente, um princípio que podemos enunciar do seguinte modo: “o Estado sofre as consequências das regras prescricionais em razão de sua inércia, mas não em razão de fatos atribuíveis aos investigados”.
45. Esse enunciado emana do conteúdo do art. 7º, VI, da referida Resolução:

“sempre que prolongado o processo por razão imputável unicamente ao responsável, a exemplo da submissão extemporânea de elementos adicionais, pedidos de dilação de prazos ou realização de diligências necessárias causadas por conta de algum fato novo trazido pelo jurisdicionado não suficientemente documentado nas manifestações processuais.”
46. Portanto, não correm os prazos, em desfavor da pretensão persecutória do Estado, sempre que prolongado o processo por razão imputável unicamente aos responsáveis (investigados).
47. Em perspectiva contraposta, “o administrado não deve suportar o ônus e os prejuízos de diferentes naturezas derivados da delonga processual quando o Estado, pela atuação de seu Tribunal de Contas da União e demais órgãos e entidades da

⁶⁹ Compêndio de Direito Tributário. Ed. Ver., aumentada e atualizada. Rio de Janeiro: forense, 1999.

⁷⁰ Vide, p.ex., art. 4º, III e IV, e art. 6º da Resolução 344/2022.

⁷¹ Veja-se, também, art. 5º, § 1º: “A prescrição se interrompe: (...) Aplica-se o disposto no caput deste artigo aos **atos praticados pelos jurisdicionados** do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração. (AC) (Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)” (Grifo nosso).



Administração, é o único responsável pelo alongamento da apuração e retardo do processo apuratório”.

48. Portanto, correm os prazos sempre que a delonga do processo não é atribuível unicamente ao responsável, e, principalmente, quando é atribuída unicamente à Administração.

V

Há reiterações e reiterações: uma distinção imprescindível

49. A reiteração de uma diligência anteriormente feita a um órgão estatal é um chamado a esse órgão para agir, mas não um novo ato apuratório nem um ato processual de marcha para a frente⁷², interruptivo da prescrição.
50. No caso concreto, trata-se da reiteração de pedido de informações feito pelo Estado, via Tribunal de Contas da União, para o Estado, Cade. Uma relação dentro do próprio Estado, que está a exercer sua pretensão persecutória.
51. Não se trata de reiteração de diligência dirigida ao responsável (investigado), ou de reiteração de diligência em razão de pedido seu, ou, ainda, de reiteração que se fez necessária por ter a diligência inicial restado infrutífera por ação ou omissão dele.
52. Essa distinção não foi levada em consideração no pronunciamento do Ministério Público de Contas.
53. Vejam-se os termos da diligência inicial, de 2019, em que se solicitou cópia de uma nota técnica de 2018 e demais elementos probatórios, e da reiteração dirigida ao Cade:

- Pedido inicial de informações, ofício 0177/2019-TCU/Sec-RS, de 7/3/2019⁷³:

Ofício 0177/2019-TCU/Sec-RS, de 7/3/2019
Natureza: Diligência

Processo TC 017.695/2014-7

A Sua Senhoria o Senhor
Alexandre Barreto de Souza
Presidente

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CNPJ: 00.418.993/0001-16)
SEPN 515, Bloco D, Lote 4 - Ed. Carlos Taurisano - Asa Norte
70.770-504 - Brasília - DF

Senhor Presidente,

1. Conforme delegação de competência conferida pelo Relator para realização de diligência, e com vistas ao saneamento do processo de Representação, TC 017.695/2014-7, que trata de Representação acerca de supostas irregularidades ocorridas na contratação do Consórcio ALSTOM/CAF, para aquisição de trens elétricos, **SOLICITO** a Vossa Senhoria que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, **ENCAMINHE A ESTA SECRETARIA**:

a) cópia da Nota Técnica nº 90/2018/CGAA8/SGA2/SG/CADE (Processo Administrativo nº 08700.004617/2013-41 (Apartado Restrito nº 08700.011937/2014-39)) e dos demais elementos probatórios que versem sobre a empresa Alstom e a CAF nos Processos Licitatórios RDC 01/2012 da TRENURB S/A e RDC 02/2012, da CBTU (MG).

- Reiteração do pedido inicial, ofício 0324/2019-TCU/SeinfraUrbana, de 13/6/2019⁷⁴:

⁷² Note-se que, segundo o artigo 5º, § 3º, a prescrição principal não se interrompe por “atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações”.

⁷³ Peça 129.



Ofício 0324/2019-TCU/SeinfraUrbana, de 13/6/2019
 Reiteração do Ofício de Diligência 0177/2019-TCU/Sec-RS
 Natureza: Diligência

Processo TC 017.695/2014-7

Ao(À) Senhor(a)
 Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica
 (CNPJ: 00.418.993/0001-16)
 SEP/Quadra, Bloco D, Ed Carlos Taurisano, Asa Norte
 70.770-504 - Brasília – DF

Senhor(a) Presidente,

De ordem, reitero os termos do Ofício 0177/2019-TCU/Sec-RS (cópia anexa), cujo prazo para atendimento está vencido.

Saliento que a ausência de atendimento, **no prazo de 15 (quinze) dias**, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

54. Conforme pronunciamento da diretoria, a diligência visava obter a nota técnica 90/2018, “bem como a documentação que embasou as conclusões ali expostas, de modo a permitir que, na sequência, seja feita análise de mérito pelo eventual arquivamento ou não do processo”⁷⁵.
55. Essa nota, de 2018, anterior à diligência, foi encaminhada pelo Cade apenas em 31/5/2021. Mesmo após a reiteração, o órgão da própria União levou quase dois anos para encaminhar o documento solicitado.
56. E se, por hipótese, 15 meses após a primeira reiteração, este Tribunal tivesse emitido uma segunda reiteração? A prescrição seria interrompida novamente?
57. Ou seja, considerada a possibilidade de reiterações dessa natureza constituírem marcos interruptivos da prescrição, a Administração (Estado) poderia permanecer efetivamente inerte por longo período durante a persecução sancionatória, por três, cinco ou mais anos, mantendo-se apenas formalmente ativa fazendo reiterações de diligências anteriores, sem impor marcha concreta, real, às apurações.
58. No caso em discussão, entre o pedido inicial de documentos ao Cade e a instrução, a unidade especializada permaneceu mais de três anos sem produzir qualquer ato processual interruptivo da prescrição.

VI

Uma conclusão ilógica: a leniência da Administração permite o alongamento dos prazos

59. Como mencionei, o instituto da prescrição em processos conduzidos pelo Tribunal de Contas da União resulta de uma construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, cujos acórdãos constituem a fonte da normatização consubstanciada na Resolução 344/2022. Não se trata de um instituto legislado, tampouco estabilizado.
60. A tendência observável nessa evolução, tantas vezes defendida em pareceres do Ministério Público de Contas, é a de redução da tipologia de marcos interruptivos.

⁷⁴ Peça 131.

⁷⁵ Peça 127, p. 2, item 11.

61. Vai de encontro a essa linha evolutiva a ideia de que a reiteração de diligência endereçada a órgão estatal constitui marco interruptivo dos prazos prescricionais, pois se trata de ato que apenas reconhece e declara a inércia da Administração e tenta recolocá-la em movimento, até mesmo sob pena de responsabilização, sem que tenha ocorrido, efetivamente, qualquer avanço processual.
62. A exortação à atuação não se confunde com atuação. A reiteração de uma solicitação não pode produzir os mesmos efeitos, em relação à prescrição, que o ato original produz.
63. A aceitação de reiteração como ato interruptivo conduziria a uma conclusão ilógica, que fratura o próprio instituto da prescrição e, consequentemente, da segurança jurídica: quanto mais a Administração demorar a colaborar consigo mesma, mais o processo pode se delongar mediante meras reiterações de pedido de informações.
64. A construção da norma e sua interpretação não podem levar a conclusões incompatíveis com a lógica do instituto que está sendo regulado.

VII

As consequências

65. No caso concreto, se de um lado a reiteração ocorreu três meses após o pedido de informações inicial, de outro lado, conforme registrado no pronunciamento do Ministério Público de Contas, o Cade demorou dois anos⁷⁶ para encaminhar a documentação que deveria ter sido entregue em quinze dias. Mais um ano se passou na nossa unidade instrutiva até que o exame dessa documentação resultasse em novo ato interruptivo de ambas as prescrições: uma instrução.
66. Imagine-se se o ato de reiteração *intra* Administração tivesse sido encaminhado não após três meses, mas dois anos e onze meses após a primeira diligência.
67. Nessa situação, seria razoável qualificar um simples ato de reiteração emitido 35 meses depois de encaminhada a diligência inicial como um ato interruptivo da prescrição intercorrente? Seria possível qualificá-lo como um ato apto a demonstrar que o Estado, composto pelo Tribunal e tantos outros órgãos e entidades, estaria sendo diligente no exercício de seu poder/dever persecutório?
68. Alguém defenderia essa interpretação?
69. Não é possível a interpretação de que a prescrição intercorrente não seria interrompida pela reiteração de um pedido feito a outro órgão estatal depois de decorrido um longo prazo – 35 meses, por exemplo –, mas, em sentido contrário, poderia ser interrompida por uma reiteração feita em prazo mais curto – três meses, por exemplo. Não existe semelhante obtemperação na Resolução 344/2022.
70. Aceitar como ato interruptivo um ato de reiteração emitido em três meses implica aceitar o irrazoável: que uma reiteração feita 35 meses depois do ato reiterado possa produzir o efeito de reiniciar o prazo de três anos em que se concretiza a prescrição intercorrente.
71. Na perspectiva deste Tribunal, que atua na fiscalização da aplicação de recursos federais em todo o País e desempenha múltiplas funções, o instituto da prescrição, além de contribuir para a segurança jurídica, serve ao propósito de fomentar a eficiência, induzindo a reorganização de processos e estimulando ações produtivas.

⁷⁶ Peças 134 a 137.

72. Se prevalecesse a tese de que uma simples reiteração de um pedido de informações não causado pelo responsável-investigado interrompe o prazo prescricional, o instituto da prescrição perderia a força que dele se espera para conduzir o Tribunal e a Administração a uma marcha de apuração tempestiva, diligente, produtiva e colaborativa, aumentando as possibilidades de alongamento desnecessário do processo, em prejuízo de todos.

VIII

Considerações sobre a hermenêutica formalística

73. A Lei 9.873/1999 e a Resolução 344 prescrevem que “incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho”.
74. Nos termos do art. 8º da Resolução 344, um ato interruptivo da prescrição intercorrente deve ser “um despacho ou um julgamento”, “um ato que evidencia o andamento regular do processo” e um ato que “interfira de modo relevante no curso das apurações”.
75. Quando a lei, reproduzida na resolução, ato infra legal, faz referência a “despacho” juntamente com “julgamento”, atribui a despacho um sentido de ato de conteúdo decisório, à semelhança da natureza de um julgamento.
76. Essa ideia é corroborada pelo § 1º do art. 8º, que estabelece que a prescrição não se interrompe por atos que “não interfiram de modo relevante no curso das apurações”⁷⁷.
77. Ou seja, para que a prescrição se interrompa, é necessário que o ato interfira “de modo relevante no curso das apurações”, um ato que tenha algum caráter decisório ou analítico relevante. Não basta ser um ato de “andamento regular do processo”, qualidade que pode ser atribuída a uma multiplicidade de atos procedimentais.
78. Logo, considerando os termos da Resolução 344, não sendo a reiteração de uma diligência feita a um órgão público um ato de inequívoco apuratório (não se imagina que uma reiteração tenha também reconhecida essa característica, apta a interromper a prescrição quinquenal) e não sendo, também, um ato de conteúdo decisório ou analítico, como é evidente, essa reiteração, apesar de útil, não pode ser considerada um ato que “interfere de modo relevante no curso da apuração”.
79. À luz do cerne do instituto prescrição, é preciso dar a essa expressão (interferir de modo relevante no curso da apuração) um sentido forte. Caso contrário, ela não teria utilidade, seria dispensável, bastando a qualificação do ato como “andamento regular do processo”, coisa que um conjunto amplo de atos pode ser.
80. Um ato procedimental pode constituir um ato “de andamento regular do processo”, mas não necessariamente será um ato que “interfere de modo relevante no curso da apuração”. Se não for, não interromperá a prescrição intercorrente, nos termos da Resolução 344. Ainda que possa interromper sob a perspectiva de subsunção formal do ato ao conceito, não necessariamente deve-se dar a ele esse efeito, em razão das consequências que gera para a efetividade do instituto.
81. Deve-se questionar o motivo de fazermos uma interpretação em vez de outra e

⁷⁷ Assim como pelo art. 5º, § 3º, em que está estabelecido que não interrompem a prescrição atos “de mero seguimento do curso das apurações”. Não se fala em “atos de mero seguimento processual”.

escolher aquela que melhor se compatibiliza com a razão de ser do instituto que se normatizou. A interpretação não é um exercício intelectual em si, mas um processo de dar coerência e funcionalidade à regulação do instituto.

82. O entendimento de que a reiteração de pedido de informações a órgão público constitui ato interruptivo da prescrição intercorrente, além de ser controvertido, vai na contramão da nova linha de aplicação do instituto da prescrição iniciada no STF e nesta Corte. Essa nova abordagem busca revisitar os marcos interruptivos e eliminar alguns, mantendo apenas os absolutamente necessários à garantia de que o instituto da prescrição, na realidade ainda vivida pela Administração, não inviabilize o exercício efetivo das pretensões sancionatória e ressarcitória.
83. Deixar de reconhecer que um ato de reiteração endereçada a órgãos públicos seja apto a interromper a prescrição intercorrente, na prática, não prejudica a ação persecutória futura desta Corte, pois, se as informações solicitadas são relevantes, a reiteração deve ser feita diligentemente, logo após a comprovação de não atendimento à diligência inicial.
84. Sendo assim, esse prazo não terá o menor condão de consumir um tempo indispensável para que este Tribunal produza um ato que realmente “interfira de modo relevante para o curso das apurações”, na forma de um despacho ou julgamento.

85. Por fim, uma consideração hermenêutica relevante. A interpretação das normas regulamentares sobre a prescrição não se faz apenas com os olhos voltados à subsunção de atos e fatos passados a definições conceituais ambíguas e mutáveis, mas, principalmente, com os olhos voltados à racionalidade inerente ao instituto e às consequências sobre o cumprimento de seus propósitos, para o futuro: segurança jurídica, eficiência de processos investigativos e decisórios e duração razoável do processo.
86. Sob qualquer das perspectivas, um simples ato de reiteração de pedido de informações de um órgão do Estado a outro órgão do Estado não pode ter aptidão para interromper prazos prescricionais.
87. Com as mais respeitosas vênias ao eminente ministro Jorge Oliveira e à nobre procuradora-geral Cristina Machado, entendo que, entre as duas interpretações postas ao debate, a que defendo atende melhor ao funcionamento do instituto da prescrição no âmbito dos processos desta Corte de Contas, em linha com a tendência evolutiva que se observa no Supremo Tribunal Federal e nesta Casa.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025

WEDER DE OLIVEIRA
Relator



1. Processo nº TC 017.695/2014-7.
- 1.1. Apensos: 016.336/2021-6; 013.197/2017-7; 029.703/2014-0; 029.275/2014-8; 008.177/2019-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsáveis/Interessados:
 - 3.1. Responsáveis: Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. (88.309.620/0001-58); CAF Brasil Indústria e Comércio S.A. (02.430.238/0001-82).
 - 3.2. Interessados: Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul (26.989.715/0028-22); Rodolfo Martins Krieger (737.680.570-20).
4. Entidade: Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Samia Amaro Abdalla (OAB/SP 435.341), José Orlando de Almeida de Arrochela Lobo (OAB/SP 71.201) e outros, representando Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda.; Pedro Sérgio Costa Zanotta (OAB/SP 48.814), Luana Maciel Pinheiro Dantas (OAB/SP 344.281) e outros, representando CAF Brasil Indústria e Comércio S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca da possível ocorrência de irregularidades no RDC 1/2012, promovido pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., relativo à aquisição de equipamentos metroferroviários.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente e arquivar o processo, com fundamento nos arts. 8º, 10 e 11 da Resolução 344/2022 deste Tribunal;
- 9.2. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e aos interessados;
- 9.3. 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 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0965-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro com voto vencido: Jorge Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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



Proc. TC-017.695/2014-7

Representação

Pronunciamento

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

Cuida-se de Representação formulada por membro do Ministério Público Federal acerca de possível ocorrência de irregularidades no processo licitatório RDC 1/2012, realizado pela Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), para aquisição de equipamentos metroferroviários.

2. As irregularidades relatadas se relacionam a possíveis ajustes realizados pelas empresas Alstom Brasil Energia Ltda. e CAF Brasil Indústria e Comércio S. A. para frustrar a competitividade do referido certame e também da licitação RDC 02/2012 da CBTU de Minas Gerais, conforme relatos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

3. Ouvidas as partes e a própria Trensurb, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex/RS), após relevante diligência realizada junto ao Cade, propôs, com o respaldo deste *Parquet* especializado, na pessoa do ilustre Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, declarar inidôneas as empresas Alstom Brasil Energia Ltda. e CAF Brasil Indústria e Comércio para participar de licitação na Administração Pública federal, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992.

4. O eminente Relator, Ministro Weder de Oliveira, contudo, em abalizado voto disponibilizado na Sessão Plenária do último dia 26/3, divergiu da proposta da Unidade Técnica e deste MPTCU, ao considerar, em preliminar, que teria ocorrido a prescrição intercorrente no período compreendido entre **19/3/2019** (peças 129 e 130) e **20/4/2022** (peças 138-140). Tal entendimento baseou-se na suposta ausência de atos interruptivos do prazo prescricional durante o referido intervalo.

5. Na ocasião, considerando a relevância da matéria e a gravidade da questão de fundo tratada nos autos, entendi necessário pedir vista do processo para analisar o tema com maior profundidade.

6. Pois bem. Com o devido respeito ao posicionamento do eminente Relator, permito-me divergir de suas conclusões. Entendo que o evento processual consistente na reiteração de ofício de diligência, datado de **13/6/2019** e recebido em **17/6/2019** (peças 131-132), possui o condão de interromper o prazo prescricional intercorrente.

7. A Lei 9.873/1999, em seu art. 1.º, §1.º, e a Resolução/TCU 344/2022, em seu art. 8.º, *caput*, estabelecem que a interrupção da contagem do prazo de prescrição intercorrente exige “julgamento ou despacho”.

8. Adicionalmente, o § 1.º do art. 8.º da Resolução dispõe que a prescrição intercorrente se interrompe por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se aqueles que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

9. O julgamento do processo é, sem dúvida, evento processual de fácil interpretação como apto a interromper a prescrição intercorrente ou mesmo a prescrição ordinária. Contudo, a controvérsia reside na interpretação da expressão “despacho”, verbete fluido e cujos eventos característicos geram permanentes dúvidas na análise dos processos.

10. No caso em debate, questiono se a reiteração de ofício não respondido, contendo diligência acerca de documento essencial à formação do convencimento do Colegiado, não poderia ser considerada ato claro que evidencia o andamento regular do processo, enquadrando-se, assim, no contexto semântico da expressão “despacho”.

11. Além disso, o art. 5.º, inciso II e §1.º, da Resolução/TCU 344/2022, dispõe que a prescrição pode ser interrompida mais de uma vez por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos ou por uma mesma causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

12. A atuação fiscalizatória do Tribunal, por sua própria essência, exige a reiteração constante

de diligências, com o objetivo de obter documentos e informações indispensáveis às investigações. Essa característica intrínseca do trabalho de fiscalização reforça a necessidade de uma interpretação mais abrangente sobre os atos que podem interromper a prescrição intercorrente.

13. Na jurisprudência da Corte, identifiquei ao menos três julgados em que o TCU reconheceu a reiteração de ofícios como atos interruptivos da prescrição intercorrente, sem maiores debates (Acórdãos 2.340/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes; 7.979/2023-TCU-2.^a Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo; e 443/2025-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). É importante destacar, contudo, que, nesses casos, a reiteração de ofícios não representava o ponto central da controvérsia sobre a incidência ou não da prescrição intercorrente, como ocorre na espécie, que se configura como verdadeiro *hard case*.

14. Com o objetivo de aprofundar ainda mais a análise, realizei pesquisa na jurisprudência de outros órgãos que lidam há mais tempo com a aplicação da Lei 9.873/1999, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

15. No caso do Cade, observei, em excerto padrão contido em inúmeras notas técnicas e julgados, orientação da própria Procuradoria Federal Especializada junto à autarquia, embasada na jurisprudência consolidada do Conselho, acerca das seguintes situações que têm o condão de interromper a prescrição intercorrente, com referência expressa à reiteração de ofícios:

a) atos que demandem providências: normalmente ofícios com pedido de informações, documentos, ofícios para instrução conjunta, etc.;

b) atos que regularizam o devido andamento do processo: notas de confidencialidade, saneamento, (in)deferimento de provas requeridas, nota de encerramento da instrução, juntada de notas técnicas de outros órgãos da administração sobre o mesmo fato;

c) reuniões para instrução do processo (comprovada por, ao menos, ata de registro de presença e realização da reunião);

d) juntada de documentos que a própria autoridade tomou a iniciativa de levantar no seu papel instrutório (matérias de jornal, decisões estrangeiras encontradas pela própria autoridade, etc.);

e) reiteração de ofícios não respondidos;

f) reiteração de notificação para apresentação de defesa quando a notificação foi recebida e não há defesa, mas essa interessa à investigação;

g) requisição de informação recusada, omitida ou não prestada; e

h) diligências realizadas por outros órgãos da Administração Pública (inclusive pela Seae/MF, ANP, etc.), ou por autoridades criminais e policiais. (Grifos acrescidos)

16. Cito, nesse sentido, as Notas Técnicas números 35/2023/CGAA8/SGA2/SG/CADE e 102/2022/CGAA7/SGA2/SG/CADE; e os votos prolatados nos Processos Administrativos números 08700.003067/2009-67 e 08012.006043/2008-37.

17. Nesses precedentes do Cade, portanto, a interpretação quanto à amplitude dos atos interruptivos da prescrição intercorrente é mais flexível. Essa abordagem está alinhada ao que se extrai do §1.º do art. 8.º da Resolução/TCU 344/2022, exigindo-se apenas que o ato configurado seja relevante e tenha o objetivo de dar impulso ao processo e contribua de modo inequívoco para a apuração dos fatos, afastando-se a inércia do Estado.

18. Importante destacar que atos de mero expediente, que não interferem de maneira substancial no curso das apurações, não são aceitos no Cade e no Tribunal como eventos aptos a interromper a prescrição.

19. Do mesmo modo, a Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama prolatou a Orientação Jurídica Normativa (OJN) n.º 06/2009/PFE/Ibama, revista e alterada em janeiro de 2014, que trata da prescrição no processo de apuração de infração administrativa ambiental, tendo se

manifestado nos seguintes termos, no que tange à interrupção do prazo trienal intercorrente:

70. Diversamente do que ocorre com a prescrição da pretensão punitiva, na intercorrente até mesmo a regularização de um vício formal, **ou a repetição de uma diligência, desde que formalizada nos autos, têm o efeito de interromper a prescrição.** Os despachos/movimentações devem, todavia, traduzir o efetivo prosseguimento do feito, não sendo aptos à interrupção da prescrição intercorrente atos de caráter protelatório. (Grifos acrescidos)

20. Embora essa orientação normativa tenha perdido seu caráter normativo para a Presidência do Ibama, conforme o Despacho n.º 11996516/2022-GABIN, os fundamentos nela contidos permanecem relevantes como norte para a discussão que ora se trava nesta Corte.

21. A controvérsia quanto à interpretação dos atos interruptivos da prescrição intercorrente também foi objeto de discussão no bojo do TC 021.477/2022-1, julgado por meio do Acórdão 117/2023-TCU-Plenário. O Tribunal, na ocasião, examinou Representação do Subprocurador-Geral junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, que apontou divergências entre os posicionamentos da Procuradoria Federal junto ao Ibama e da cúpula da autarquia, quanto à interpretação dos atos interruptivos da prescrição intercorrente, em detrimento da OJN n.º 6/2009/PFE/Ibama.

22. Nesse caso, o representante levantou a possibilidade de prescrição indevida de R\$ 18,8 bilhões em multas ambientais, evidenciando a dimensão e a relevância do que se discute neste momento.

23. No voto condutor do Acórdão 117/2023-TCU-Plenário, o eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa deixou claro que “nem todo ato é capaz de interromper a prescrição intercorrente”, tendo apontado a interpretação da Corte sobre o tema ao então incipiente §1.º do art. 8.º da Resolução/TCU 344/2022, sem que tenha analisado individualmente a natureza de qualquer evento interruptivo. A jurisprudência sobre a matéria no Tribunal ainda se encontra em formação.

24. De outro lado, a jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, quando trata do tema, sinaliza sempre pela diferenciação entre os despachos instrutórios, com aptidão para interromper a prescrição intercorrente, e os despachos de mero expediente, que não têm essa natureza. Mas, mesmo no Poder Judiciário, verifica-se que, para muitos eventos interruptivos, a interpretação ainda se mostra de extrema dificuldade.

25. Trago, nesse sentido, excertos do acórdão proferido pela 1.ª Turma do Superior Tribunal de Justiça no bojo do AgRg no AREsp 613.122/SC, único julgado que trata com maior detalhamento sobre o tema e tem sido citado em algumas decisões nos Tribunais Regionais Federais e em um precedente no TCU, mas, ainda assim, com grandes lacunas na interpretação dos casos concretos:

[...] 5. Conforme explicitado no dispositivo acima, a movimentação processual impeditiva da paralisação trienal fatal pode decorrer tanto do julgamento da causa processual administrativa, como por um simples despacho. 6. Desse modo, dada a fluidez inerente ao termo, torna-se fundamental definir o que o caracteriza despacho. No caso, **despacho, deve ser compreendido como qualquer ato da Administração praticado no processo administrativo que resulte efetiva inovação nos autos, como ocorre com as manifestações técnicas produzidas pela Administração acerca dos elementos trazidos aos autos processuais (análise de fatos, provas e defesas), com os pareceres e até mesmo com a adoção de providências internas ou externas que importem impulso processual (expedição de intimações, por exemplo).** 7. Entretanto, não pode ser considerada como despacho a mera circulação dos autos pelas diversas áreas técnicas da Administração envolvidas no processo sem a produção de uma efetiva manifestação, ou a mera repetição de manifestações ou providências já presentes nos autos. [...] 10. Com efeito, somente os atos tendentes a apurar o ato ilícito e, consequentemente, capazes de possibilitar o julgamento no sentido da homologação

ou não do auto de infração serão capazes de anular eventual incidência da prescrição intercorrente. Isso porque o procedimento administrativo é conduzido pelo Princípio da Segurança Jurídica, o qual estaria totalmente fragilizado caso a lei possibilitasse que todo e qualquer ato, mesmo aqueles que não objetivem o deslinde da controvérsia, afastassem a prescrição intercorrente. [...] 14. Assim, não havendo como considerar distribuição do processo, bem como mero carimbo como atos hábeis a dar impulso útil ao processo, não há outra conclusão se não pela ocorrência de prescrição intercorrente, nos termos do art. 1º. da Lei 9.873/99 e art. 21, § 2º., do Decreto 6.514/08, em razão da inércia do IBAMA que acarretou a paralisação do processo administrativo por período superior a 3 (três) anos. [STJ, 1ª T., v.u., AgRg no AREsp 613.122/SC, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 10/11/2015, DJe 23/11/2015] (Grifos acrescidos).

26. Nesse precedente, portanto, o Superior Tribunal de Justiça define despacho, para os fins de interrupção da prescrição intercorrente na Lei 9.873/1999, como qualquer ato da Administração praticado no processo administrativo tendente a apurar o ilícito, que resulte efetiva inovação nos autos, como ocorre com as manifestações técnicas produzidas pela Administração acerca dos elementos trazidos aos autos processuais, com os pareceres e até mesmo com a adoção de providências internas ou externas que importem impulso processual.

27. A leitura apressada desse relevante precedente poderia levar à conclusão equivocada de que a repetição de diligências não configuraria ato interruptivo da prescrição intercorrente, especialmente diante da expressão “mera repetição de manifestações ou providências já presentes nos autos”.

28. Todavia, a análise mais cuidadosa e contextualizada do referido acórdão, bem como de outros julgados na Justiça Federal e de órgãos administrativos, como destaquei acima, permite concluir que é necessário diferenciar, no caso concreto, os eventos efetivamente interruptivos da prescrição intercorrente, ainda que repetidos, dos atos de mero expediente, que não possuem o condão de dar impulso útil ao processo.

29. No precedente do STJ supracitado, afastaram-se como atos interruptivos da prescrição intercorrente a distribuição do processo entre as diversas unidades do Ibama e a aposição de carimbos, hipóteses de mero seguimento processual similares àquelas excluídas pela Resolução/TCU 344/2022, em seu art. 8º, §1º, como vista dos autos, certidões e prestação de informações.

30. Por óbvio, tais hipóteses não possuem qualquer relação semântica com a repetição de diligências destinadas a trazer aos autos elementos centrais para o julgamento da controvérsia, como ocorre no presente caso.

31. A interpretação do evento como ato interruptivo da prescrição intercorrente, limitada ao conteúdo da Lei 9.873/1999 e da Resolução/TCU 344/2022, deve se concentrar na definição do que seriam atos instrutórios capazes de propiciar o andamento regular do processo.

32. No Processo Civil, os atos processuais instrutórios têm como finalidade esclarecer e investigar a controvérsia estabelecida no processo, contribuindo para a formação do arcabouço probatório que possibilitará o julgamento do caso, respeitados os limites legais e processuais aplicáveis à matéria. Não há dúvida de que as diligências primárias para obtenção de documentos comprobatórios ou informações relevantes se incluem nessa concepção.

33. A partir desse contexto, tenho enormes dificuldades em deixar de classificar a reiteração da diligência frustrada como ato interruptivo da prescrição intercorrente, tendo em vista que essa ação mantém incólume a finalidade originária de apuração dos fatos e constitui desdobramento da original. Portanto, não pode ser considerada ato de mero seguimento processual, sem relevância no curso das apurações, como seria o caso de um simples carimbo ou a distribuição de processos entre as unidades.

34. Quando a diligência inicial não traz aos autos as informações na forma esperada, a ação que se espera da Administração Pública para dar o devido andamento processual é exatamente a reiteração tempestiva da comunicação. Esse evento, por sua natureza, possui a mesma aptidão



interruptiva do ato anterior. Vejamos esses conceitos no caso concreto em discussão.

35. Na espécie, o Ministro Relator Weder de Oliveira, em despacho datado de **10/3/2017** (peça 86), considerou relevante averiguar se o inquérito que tramitava no Cade envolvendo as duas empresas representadas, tratava especificamente da licitação RDC 1/2012. Para tanto, propôs diligência à autarquia, com vistas a obter informações pertinentes ao caso.

36. Realizada a diligência e analisadas as informações coletadas, a Secex/RS identificou, posteriormente, nova manifestação emitida no bojo do processo administrativo em trâmite no Cade, com indicativo de que as empresas Alstom e CAF, de fato, agiam em conluio em contratações públicas. Em acréscimo, a Unidade Técnica constatou que estariam presentes dados de extrema relevância para o deslinde dos presentes autos, especialmente, no bojo da Nota Técnica n.º 90/2018/CGAA8/SGA2/SG/CADE.

37. Com isso, propôs, em instrução prolatada **em 28/2/2019** (peças 127-128) e ainda em atendimento ao despacho de 2017, diligenciar novamente a autarquia, com vistas a trazer aos presentes autos o relevante documento.

38. Em cumprimento à manifestação, a Unidade Técnica encaminhou ao Cade o Ofício 0177/2019-TCU/Sec-RS, de **7/3/2019** (peça 129), recebido pela autarquia **em 19/3/2019** (peça 130), com prazo de 15 dias para atendimento, sob pena de multa do art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal. Todavia, no primeiro momento, o Cade não atendeu à solicitação da Corte.

39. Em razão disso, a Unidade Técnica, pouco tempo depois, reiterou a solicitação, por meio do Ofício 0324/2019-TCU/SeinfraUrbana, **de 13/6/2019**, recebido na entidade **em 17/6/2019** (peça 132). O Cade encaminhou a documentação ao Tribunal **em 31/5/2021** (peças 134-139).

40. Depois disso e realizadas modificações na estrutura do Tribunal, a então Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicação e de Mineração passou a atuar no feito e realizou diversas instruções, a começar pela manifestação prolatada **em 20/4/2022** (peças 138-140), até o derradeiro pronunciamento, emitido **em 21/5/2024** (peças 233-235).

41. O eminente Relator reconhece como atos interruptivos a maioria dos eventos que elenquei acima, mas entende que a reiteração da diligência, datada **de 13/6/2019**, não constitui nova causa interruptiva da prescrição.

42. Entretanto, com as devidas vênias, entendo que, mesmo que se possa debater a natureza do referido ofício como ato interruptivo da prescrição ordinária, a realização de reiteradas comunicações processuais para concretizar a diligência demonstra que o Tribunal não se quedou inerte e promoveu o regular andamento processual, para a obtenção de elemento probatório central no curso das apurações.

43. Destaco, inclusive, Senhores Ministros, que a Nota Técnica n.º 90/2018/CGAA8/SGA2/SG/CADE e as atas de julgamento do Cade não constavam inicialmente dos autos, por ocasião das oitivas iniciais das empresas. Tratava-se de elemento essencial ao exercício do contraditório e da ampla defesa das partes. Em razão disso, as empresas tiveram que ser novamente ouvidas sobre os eventos contidos no documento, por determinação do eminente Relator, já em 2022 (peça 141).

44. Ainda que possa ser objeto de crítica a demora na entrega da documentação pelo Cade em 2021, a ação tempestiva da Unidade Técnica em reiterar a diligência em junho de 2019, com vistas a trazer aos autos o documento essencial que constituiria a espinha dorsal das análises subsequentes da Corte e do exercício do contraditório e da ampla defesa das partes não pode ser considerada como ato de mero expediente, com caráter meramente formal, supérfluo ou redundante.

45. A relevância do documento objeto da diligência é inequívoca e está descrita em diversos momentos da última instrução processual, tendo sido elemento probatório essencial nas conclusões da Unidade Técnica e deste MPTCU, acerca da comprovação quanto aos ajustes celebrados entre as representadas para fixar preços, dividir mercado e ajustar ilicitamente certames da Trensurb e da CBTU (peça 233, pp. 6-7, item 28; 12, item 51; 14, item 54; 15-16, item 57; e 16, item 58, dentre outros).

46. Portanto, agiu a Unidade Técnica tempestivamente para afastar a inércia do Cade na



entrega dos elementos probatórios. Logo, não há que se falar em incidência da prescrição intercorrente, devendo-se a Corte avançar sobre análise do mérito dos autos.

47. Em relação ao mérito e conforme exhaustivamente discutido pela Unidade Técnica, com a chancela deste MPTCU, em instrução transcrita no relatório apresentado pelo eminente Ministro Relator, a gravidade dos fatos é inequívoca e o contexto fraudulento resta sobejamente comprovado no processo.

48. O Cade, de acordo com o documento trazido aos autos por meio da diligência cujos efeitos interruptivos da prescrição foram discutidos acima, comprovou o conluio entre as empresas Alstom e CAF na formação do Consórcio Frota POA, com o intuito de fraudar o RDC 1/2012 da Trensurb, apresentando proposta única 0,1% inferior ao orçamento da Administração, sem que se tenha indícios de participação dos gestores da Trensurb.

49. As empresas CAF e Alstom, ao formarem o Consórcio, mantiveram contatos estreitos com o intuito de eliminar a competição e dividir as licitações realizadas pela Trensurb e pela CBTU, em Belo Horizonte. Esse esquema permitiu que cada empresa, alternadamente, obtivesse a maior fatia dos certames, configurando prática anticompetitiva que prejudica gravemente o interesse público.

50. Importante destacar que essa atuação não se limitou aos certames ora em discussão nos autos. Trata-se de um *modus operandi* que chegou a afetar 27 distintas licitações em todo o país. Esse esquema culminou, inclusive, em condenação pelo Cade, que aplicou sanções às empresas, incluindo a proibição para licitar com a Administração Pública, por cinco anos, em razão da formação de cartel, bem como multas às representadas (peça 135). A comprovação desse esquema foi possível a partir de documentação apreendida na Alstom, evidenciando a extensão e a gravidade das práticas fraudulentas.

51. Transcrevo, nesse sentido, trecho extraído da Nota Técnica n.º 90/2018/CGAA8/SGA2/SG/CADE (peça 134, p. 398):

680. Ora, embora a entrega de propostas para a licitação promovida pela TRENSURB tenha ocorrido exatos seis dias antes do envio do e-mail, em 06 de novembro de 2012 faltavam apenas dois dias para a entrega das propostas técnica e comercial para a CBTU. Isto posto, o documento comprova que as empresas combinaram uma alternância quanto ao tamanho de sua participação nos consórcios de cada uma das licitações. Mas não só isso: tendo em vista a ausência de outros competidores, a parceria entre as empresas para os dois projetos não era resultante de imperativos técnicos ou econômicos, mas sim uma divisão de mercado com vistas a eliminar a competição entre elas e garantir preços supra competitivos.

681. Com vistas a elucidar tal alegação, documentos que comprovam o conluio entre CAF e Alstom para falsear a concorrência nesse certame, é a sequência de e-mails abaixo, intitulado “TRENSURB / CBTU BH: Acordo”303, apreendida na Alstom com a mesma data (06 de novembro de 2012, antes das entregas das propostas na licitação da CBTU), de fls. 1162/1164 do “Apartado”. Nela, fica comprovado que a Alstom não apenas tinha condições de disputar sozinha as licitações, como estava preocupada em evitar uma guerra de preços que não seria boa para nenhuma das duas empresas (CAF e Alstom).

52. Vejo como pertinente a possibilidade de se discutir, em momento oportuno, o eventual afastamento ou equacionamento razoável da penalidade de declaração de inidoneidade a ser aplicada pelo Tribunal. Tal discussão poderá ser realizada à luz do tratamento mais amplo dos fatos no processo administrativo conduzido pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), desde que a sanção imposta pela autarquia seja mantida de forma definitiva. Contudo, essa opção não se apresenta no momento, tendo em vista a suspensão judicial da penalidade aplicada pela Autoridade antitruste.

53. Por outro lado, é fundamental destacar que as provas contidas nos autos não podem ser desconsideradas, especialmente diante da realidade estampada acerca do esquema fraudulento altamente prejudicial à livre competição nas licitações de aquisição e manutenção de equipamentos metroferroviários no país.



54. Assim, com renovadas escusas por divergir do eminente Ministro Relator Weder de Oliveira e em concordância com o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica e ratificado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, proponho que o Tribunal conheça da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente, de modo a declarar inidôneas para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, as empresas Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. e CAF Brasil Indústria e Comércio S.A.

Ministério Público de Contas, em 14 de abril de 2025.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VI – Plenário

TC 022.492/2024-0

Natureza: Aposentadoria

Unidade: Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais

Interessada: Monica Mansur Bahia (581.628.366-91)

SUMÁRIO: APOSENTADORIA. VENCIMENTO BÁSICO COMPLEMENTAR (VBC), INSTITUÍDO PELA LEI 11.091/2005, PAGO EM VALOR SUPERIOR AO DEVIDO, COM REFLEXOS NA COMPOSIÇÃO DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO E DO INCENTIVO À QUALIFICAÇÃO. INSIGNIFICÂNCIA DOS VALORES INDEVIDOS. LEGALIDADE E REGISTRO EXCEPCIONAL DO ATO. DETERMINAÇÕES.

1. O valor insignificante de parcela incluída irregularmente em ato de concessão de aposentadoria ou pensão pode ensejar, em caráter excepcional, a apreciação pela legalidade do ato, com o devido registro, em observância aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade, desde que adotada medida para a regularização financeira da falha.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, com ajustes de forma, excerto da instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), que contou com a concordância de seu diretor técnico e do Ministério Público junto ao TCU (peças 4-5 e 7):

“Exame das Constatações

1. **Ato: 59175/2020 - Inicial - Interessado(a): MONICA MANSUR BAHIA - CPF: 581.628.366-91**

1.1. *Parecer do Controle Interno: considerar o ato Legal.*

1.2. *Constatações e análises:*

1.2.1. *Rubrica 82944-IQ-INCENT QUALIFICAÇÃO 52% AP do tipo Vantagem de caráter pessoal - Adicional/retribuição decorrente de titulação/qualificação.*

a. *Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.*

b. *Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.*

c. *Análise do Controle Interno: Não há.*

d. *Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Illegal.***

O servidor aposentou-se no cargo de Técnico em Assuntos Educacionais com jornada de trabalho de 40 horas semanais. O valor pago atualmente no contracheque (R\$ 4.885,85) não está condizente com aquele constante no portal da transparência do Poder Executivo para o cargo ocupado e a citada jornada de trabalho, tendo em vista estar sendo incluído no cálculo o valor do vencimento básico complementar (VBC) do art. 15 da Lei 11.091/2005.

Neste caso, o VBC deveria ter sido parcialmente absorvido, como demonstrado na análise desta rubrica no próprio ato, o que gerou uma base de cálculo para o incentivo à qualificação incorreta.

Desta forma, está irregular o Incentivo à Qualificação, pois está sendo pago a maior.

- 1.2.2. Tempo de serviço público até 08/03/1999 (anuênio) informado na aba 'Mapa de tempo' (13) é menor que o valor da proporção (13,50%) efetivamente paga (Valor pago da rubrica 'Adicional por Tempo de Serviço'/ Valor da rubrica 'Provento Básico/Vencimento básico').

a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.

b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.

c. Análise do Controle Interno: Não há.

d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Illegal**.

Os anuênios foram calculados no percentual de 13,50%, considerando-se a soma das rubricas provento básico e vencimento básico complementar (VBC) do art. 15 da Lei 11.091/2005.

Neste caso, o VBC deveria ter sido parcialmente absorvido, como demonstrado na análise desta rubrica no próprio ato, o que gerou uma base de cálculo para os anuênios incorreta.

Desta forma, está irregular os anuênios, pois estão sendo pagos a maior.

- 1.2.3. Houve o registro de rubrica com 'Denominação para análise do TCU' = Complemento de soldo, vencimento, subsídio, proventos etc.

a. Instância da constatação: Tribunal de Contas da União.

b. Justificativa do Gestor de Pessoal: Não há.

c. Análise do Controle Interno: Não há.

d. Análise da Equipe Técnica (AudPessoal/TCU): **Illegal**.

Detectou-se no ato e nos proventos atuais o pagamento de parcela remuneratória intitulada como VENC.BAS.COMP.ART.15 L11091/05.

O art. 15 da citada lei assim estabeleceu em sua redação original:

Art. 15. O enquadramento previsto nesta Lei será efetuado de acordo com a Tabela de Correlação, constante do Anexo VII desta Lei.

§ 1º O enquadramento do servidor na Matriz Hierárquica será efetuado no prazo máximo de 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei, observando-se:

I - o posicionamento inicial no Nível de Capacitação I do nível de classificação a que pertence o cargo; e

II - o tempo de efetivo exercício no serviço público federal, na forma do Anexo V desta Lei.

§ 2º Na hipótese de o enquadramento de que trata o § 1º deste artigo resultar em vencimento básico de valor menor ao somatório do vencimento básico, da Gratificação Temporária - GT e da Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo e Técnico-Marítimo às Instituições Federais de Ensino - GEAT, considerados no mês de dezembro de 2004, proceder-se-á ao pagamento da diferença como parcela complementar, de caráter temporário.

§ 3º A parcela complementar a que se refere o § 2º deste artigo será considerada para todos os efeitos como parte integrante do novo vencimento básico, e será absorvida por ocasião da reorganização ou reestruturação da carreira ou tabela remuneratória, inclusive para fins de aplicação da tabela constante do Anexo I-B desta Lei.

§ 4º O enquadramento do servidor no nível de capacitação correspondente às certificações que possua será feito conforme regulamento específico, observado o disposto no art. 26, inciso III, e no Anexo III desta Lei, bem como a adequação das certificações ao Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, previsto no art. 24 desta Lei.

Como se pode perceber, ao mesmo tempo em que promoveu ampla reestruturação no Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos das IFES, a Lei 11.091/2005 expressamente resguardou a irredutibilidade remuneratória dos servidores (§ 2º do art. 15), mediante a instituição do chamado Vencimento Básico Complementar (VBC).

Aliás, a peculiar forma de cálculo da parcela compensatória assegurou mais do que a simples



preservação do nível remuneratório anterior dos servidores.

Na realidade, a lei permitiu, de imediato, um ganho real aos Técnico-Administrativos das IFES, decorrente, quando menos, da aplicação do percentual de anuênios sobre uma base majorada (ou seja, o novo vencimento básico), ao restringir a comparação entre as duas estruturas (para identificação de eventual diferença, a menor decorrente do enquadramento) ao novo vencimento básico, de um lado, e ao somatório do vencimento básico anterior, da GT e da GEAT, de outro.

Nessas circunstâncias, cumpre registrar que a absorção da parcela do VBC determinada na própria lei que promoveu a reestruturação remuneratória não trouxe qualquer prejuízo remuneratório.

Resumindo, longe de impor qualquer redução salarial, a Lei 11.091/2005, já de imediato, majorou seus rendimentos, fato que se repetiu ao longo de todo o período de implantação da nova estrutura remuneratória, concluída no final de 2007. Assim, entende-se não seria mais devida o vencimento básico complementar após implementada essa estrutura remuneratória.

Quanto às disposições das Leis 11.784/2008 e 12.772/2012, referentes à não absorção de eventual resíduo da VBC, seus efeitos foram expressamente limitados aos aumentos remuneratórios promovidos por aqueles normativos (maio/2008 a julho/2010, no primeiro caso, e março/2013 a março/2015, no segundo). Nada foi modificado na sistemática de implantação da estrutura prevista na Lei 11.091/2005, em especial na forma de absorção do VBC, como segue:

Lei 11.784/2008

“Art. 13. A parcela complementar de que tratam os §§ 2o e 3o do art. 15 da Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, não será absorvida por força dos aumentos remuneratórios decorrentes das alterações realizadas na Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, em virtude das alterações impostas pelos arts. 12 e 15 desta Lei.”

Lei 12.772/2012

“Art. 43. A parcela complementar de que tratam os §§ 2o e 3o do art. 15 da Lei no 11.091, de 2005, não será absorvida por força dos aumentos remuneratórios com efeitos financeiros no período de 2013 a 2015.”

Vale esclarecer que a estrutura remuneratória da citada Lei 11.091/2005 foi implementada entre março/2005 a dezembro/2007. Assim, só seria devido o pagamento atual do citado VBC se os reajustes realizados nesse período não fossem suficientes para sua absorção integral.

Consultando os contracheques do(a) servidor(a) no mês de maio/2005 (data de criação do VBC no contracheque) e o mês de dezembro/2007 (último mês de implementação do reajuste da Lei 11.091/2005, disponível para consulta no Sistema E-Pessoal, constatou-se o seguinte:

Mês/ano Remuneração (exceto VBC e vantagens temp.) VBC VBC devido em dezembro/2007

Maio/2005 2.010,60 626,35

Dezembro/2007 2.476,25 322,85

Aumento 465,65 160,70

Consoante demonstrado acima, os reajustes realizados entre maio/2005 a dezembro/2007 (em virtude da aplicação da Lei 11.091/2005) não foram suficientes para absorção do Vencimento Básico Complementar VPC, razão pela qual estaria indevido o pagamento atual da parcela remuneratória intitulada como VENC.BAS.COMP.ART.15 L11091/05.

- 1.3. O quadro resumo de ocorrências e, quando for o caso, o detalhamento da norma legal e da jurisprudência para as inconsistências acima elencadas encontram-se no anexo II dessa instrução.

CONCLUSÃO

2. A abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito fundamentam a convicção de que o ato 59175/2020 pode ser apreciado pela **ilegalidade**, em razão das irregularidades apontadas no item Exame das Constatções desta instrução, que representam afronta à legislação e à jurisprudência de referência.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3. Ante o exposto, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, no art. 1º, inciso V, e art. 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, no art. 260 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, propõe-se:
- 3.1. Considerar ILEGAL e recusar registro do ato de Aposentadoria 59175/2020 - Inicial - MONICA MANSUR BAHIA do quadro de pessoal do órgão/entidade Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, com base nos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 1º, inciso V, e 39, inciso II, da Lei 8.443/1992 e 260, § 1º, do Regimento Interno.



- 3.2. Com fulcro no art. 262, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar ao órgão/entidade Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais que:
- 3.2.1. dê ciência, no prazo de quinze dias, contados da notificação, do inteiro teor desta deliberação (a) o interessado(a), alertando-o(a) de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos junto ao TCU não o(a) exime da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido.
 - 3.2.2. promova o recálculo, no prazo 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência desta deliberação, sujeitando-se a autoridade administrativa omissa à responsabilidade solidária, do valor atualmente pago relativo à rubrica apontada, em face de manifesta ilegalidade.
 - 3.2.3. dispense a devolução dos valores indevidamente recebidos de boa-fé até a data da ciência do órgão/entidade Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, do acórdão que vier a ser proferido, com base no Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência do TCU.
 - 3.2.4. emita novo ato, livre da irregularidade ora apontada, em substituição ao ato de Aposentadoria de MONICA MANSUR BAHIA, submetendo-o à nova apreciação por este Tribunal, na forma do artigo 260, caput, também do Regimento.
 - 3.2.5. no prazo de trinta dias, contados da ciência da decisão, envie a este Tribunal documentos comprobatórios de que o(a) interessado(a) cujo ato foi impugnado está ciente do julgamento deste Tribunal.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se do ato de concessão de aposentadoria emitido pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais em favor da ex-servidora Monica Mansur Bahia, submetido à apreciação deste Tribunal para fins de registro.

2. Ao examinar a ficha do ato de concessão da interessada, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) manifestou-se pela ilegalidade e consequente negativa de registro, tendo em vista o pagamento da rubrica referente ao vencimento básico complementar (VBC), instituído pelo art. 15 da Lei 11.091/2005, que, em seu entendimento, já deveria ter sido absorvida, com reflexos financeiros irregulares no adicional por tempo de serviço (ATS) e no incentivo à qualificação (IQ), uma vez que consideraram, em sua base de cálculo, o montante atualmente pago do VBC.
3. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutora.
4. Com vênias aos pareceres precedentes, divirjo do encaminhamento proposto pelos motivos que exponho a seguir.
5. A **Lei 11.091/2005**, ao dispor sobre o plano de carreira dos cargos técnico-administrativos em educação das instituições federais de ensino, expressamente, resguardou a irredutibilidade remuneratória dos servidores (§ 2º do art. 15). Nesse sentido, determinou o pagamento da parcela complementar (VBC), caso o valor do vencimento básico resultante do enquadramento nesse plano fosse menor que o somatório do vencimento básico, da gratificação temporária (GT) e da gratificação específica de apoio técnico (Geat), tomando como referência o mês de dezembro de 2004.
6. Vale lembrar que, conforme estabelecido no art. 26 da referida lei, o novo plano de carreira (bem como seus efeitos financeiros) foi implementado gradualmente. Portanto, em um primeiro momento, a GT e a Geat foram incorporadas ao vencimento básico, tendo sido realizado o enquadramento por tempo de serviço público federal e o posicionamento dos servidores no

primeiro nível de capacitação da tabela prevista para vigorar em 1º/3/2005. Posteriormente, foi realizada a implantação da nova tabela de vencimentos, em 1º/1/2006. Por último, foi implementado o IQ e efetivado o enquadramento dos servidores por nível de capacitação.

7. De acordo com o § 3º do art. 15 da Lei 11.091/2005, a parcela complementar criada para evitar o decesso remuneratório era de natureza temporária e deveria ser absorvida por ocasião da **reorganização ou reestruturação da carreira ou tabela remuneratória**, inclusive para fins de aplicação da tabela constante do Anexo I-B dessa lei (em que foram definidos os valores dos vencimentos a partir de janeiro/2006).
8. Já as Leis 11.784/2008 (art. 13) e 12.772/2012 (art. 43, este atualmente com redação dada pela Lei 14.673/2023) e a Medida Provisória 1.286/2024 (art. 131, ao dar nova redação ao art. 15, § 6º, da Lei 11.091/2005) estabeleceram exceções à regra de absorção do VBC, com seus efeitos expressamente limitados aos aumentos remuneratórios promovidos de **maio/2008 a julho/2010** no primeiro caso, de **2013 a 2023** no segundo, e de **2025 a 2026** no terceiro.
9. Assim, em geral, não houve alteração na sistemática de implantação da estrutura prevista na Lei 11.091/2005, em especial, na forma de absorção do VBC, mas tão somente vedações a essa absorção em períodos específicos.
10. No caso concreto, a AudPessoal, após consultar os contracheques da servidora referentes aos meses de maio/2005 (data da efetiva inclusão do VBC no contracheque) e dezembro/2007, disponíveis no sistema e-Pessoal, constatou que os reajustes realizados nesse período não foram suficientes para a completa absorção do VBC, o que, segundo seu entendimento, seria a razão pela qual restaria indevido o pagamento atual da rubrica.
11. Todavia, vejo que a conclusão da unidade técnica não foi inteiramente acertada. Justamente pelo fato de os reajustes promovidos nesse período (maio/2005 a dezembro/2007) não terem sido suficientes para a completa absorção do VBC, passou a ser devido, a partir de então, o valor remanescente da rubrica, uma vez que todos os aumentos remuneratórios posteriores até 2026 restaram e restarão defesos de absorção do VBC, conforme dito anteriormente neste voto.
12. Para melhor compreensão do caso, de início, cabe verificar se a criação da parcela complementar, incluída na ficha financeira de maio/2005, observou a fórmula de cálculo estabelecida no art. 15, § 2º, da Lei 11.091/2005, ou seja, se o vencimento básico de maio/2005, acrescido do VBC, corresponde ao somatório do vencimento básico, da GT e da Geat pagos em dezembro/2004.
13. Assim, em consulta aos contracheques da servidora, verifico o seguinte:

Mês/ano	Vencimento/provento básico (R\$)	GT (R\$)	Geat (R\$)	Valor do VBC (R\$)	Total (R\$)
Dezembro/2004	1.752,74	262,91	265,00	-	2.280,65
Maio/2005	1.654,26			626,35	2.280,61

14. Em que pese a pequena diferença de centavos entre os totais obtidos, considero que o cálculo efetuado para a criação da parcela complementar seguiu os ditames da lei. Passo agora a verificar se foi correta a absorção da parcela, na forma do art. 15, § 3º, da Lei 11.091/2005:

Mês/ano	Vencimento/provento básico (R\$)	Valor do VBC no contracheque (R\$)	Valor correto do VBC (R\$)
Maio/2005	1.654,26	626,35	
Janeiro/2006	1.957,75	322,85	
Dezembro/2007	2.101,25	322,85	179,35
Abril/2008	2.101,25	322,85	179,35

15. Diante desse cenário, confirma-se a irregularidade no pagamento da parcela, pois o valor correto da VBC referente a dezembro/2007 deveria ser de **R\$ 179,35**, e não de R\$ 322,85, atualmente pagos, tendo em vista o aumento no vencimento básico, ocorrido entre janeiro/2006 e dezembro/2007, de R\$ 143,50.
16. Além disso, considerando as vedações à absorção do VBC ocorridas a partir de maio/2008, verifico que a parcela, **em seu valor corrigido**, deverá ser mantida até que seja possível a sua completa absorção por reajustes futuros, após 2026.
17. Quanto ao ATS, em que pese os julgados deste Tribunal no sentido de que o adicional deveria incidir apenas sobre o vencimento básico, sem compreender o seu somatório a eventual parcela de VBC remanescente, **manifesto aqui a necessidade de revisão desse entendimento, razão pela qual trago este processo à apreciação do Plenário.**
18. O art. 67 da Lei 8.112/1990, quando em vigor, estabeleceu que o ATS deveria incidir **exclusivamente sobre o vencimento básico**. Todavia, a Lei 11.091/2005, em seu art. 15, § 3º, deixou claro que **a parcela complementar (VBC) será considerada, para todos os efeitos, como parte integrante do novo vencimento básico**, e será absorvida por ocasião da reorganização ou reestruturação da carreira ou tabela remuneratória.
19. Portanto, uma vez que o VBC integra, para todos os efeitos, o vencimento básico, não há como subsistir a tese de que, apenas pelo fato de o ATS ter sido extinto em momento anterior à Lei 11.091/2005, não poderia incidir sobre o somatório do vencimento básico e a parcela de VBC remanescente, principalmente, considerando-se que o ordenamento jurídico preservou as situações constituídas até 8 de março de 1999, quando da extinção do ATS (art. 15, inciso II, da Medida Provisória 2.225-45/2001).
20. Ou seja: todo servidor público permanece com o direito ao percentual de ATS relativo ao tempo de serviço público efetivo prestado até referida data, calculado sobre o vencimento básico fixado em lei (art. 40 da Lei 8.112/1990), que, para a categoria dos técnico-administrativos em educação das instituições federais de ensino, abrange o VBC, por força de disposição legal específica (art. 15, § 3º, da Lei 11.091/2005).
21. Nesse sentido, assim como o IQ (Acórdão 1.239/2025-1ª Câmara, relator: Ministro Benjamin Zymler, por exemplo), **o ATS deve ser calculado de maneira a incidir sobre o vencimento básico, acrescido, no caso concreto, da parcela de VBC remanescente** (no valor correto de R\$ 179,35), ainda pendente de absorções futuras. Considerando que tais



rubricas (IQ e ATS) estão sendo calculadas atualmente com base em parcela de VBC superior à realmente devida, necessário se faz a sua correção.

22. Portanto, as irregularidades ora tratadas, e que necessitam de correções, de fato, levariam à apreciação do ato de aposentadoria ora analisado pela ilegalidade. No entanto, ante o valor insignificante das parcelas irregulares e da ausência de outras constatações, cumpre considerar, excepcionalmente, o ato legal, concedendo-lhe registro, mas determinando ao órgão emissor que promova as devidas correções nos valores do VBC, do IQ e do ATS, conforme exposto neste voto.

23. Esse desfecho encontra precedentes em várias deliberações deste Tribunal, como os Acórdãos 9.438/2021, 11.215/2023, 8.969 e 8.970/2024, de minha relatoria, 33/2022 (relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira), da 1ª Câmara, e o Acórdão 12.704/2019 (relatora: Ministra Ana Arraes), da 2ª Câmara, segundo o seguinte enunciado, extraído da jurisprudência selecionada:

“O valor insignificante de parcela incluída irregularmente em ato de concessão de aposentadoria ou pensão pode ensejar em caráter excepcional o julgamento pela legalidade do ato, com o devido registro, em observância aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade, desde que adotada medida para a regularização financeira da falha.”

24. Cabe, por fim, destacar que a concessão em análise foi disponibilizada ao TCU em 12/11/2020, há menos de cinco anos, não havendo óbice à análise de mérito por parte desta Corte de Contas, a teor do que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 636.553.

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 30 de abril de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

VOTO REVISOR

Trata-se do ato de aposentadoria da ex-servidora Mônica Mansur Bahia, emitido pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) apontou a incorreção do valor da vantagem denominada Vencimento Básico Complementar (VBC), instituída pelo art. 15 da Lei 11.091/2005, com consequentes reflexos indevidos a maior no cálculo do Incentivo à Qualificação (IQ) e do Adicional por Tempo de Serviço (ATS). Por conseguinte, propôs a ilegalidade e a recusa de registro do ato em exame, no que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.

3. O Relator, Ministro Jorge Oliveira, ao tempo em que calculou o valor residual do VBC, de R\$ 179,35, em lugar dos R\$ 322,85 constantes no ato submetido a registro (peça 2, p. 3), defendeu a regularidade da inclusão dessa parcela na base de cálculo do percentual do ATS, disciplinada pelo art.

67 da Lei 8.112/1990, e sustentou a revisão do entendimento do Tribunal em sentido contrário, razão pela qual submeteu o feito ao Plenário na sessão de 19/03/2025.

4. Pedi vista dos autos exclusivamente para melhor examinar a questão da base de cálculo do Adicional por Tempo de Serviço.

5. De acordo com o Relator, uma vez que persiste saldo de VBC nos proventos da interessada, é regular sua inclusão na base de cálculo do percentual de Adicional por Tempo de Serviço. Isto porque o ordenamento jurídico, ao extinguir o ATS, preservou as situações constituídas até 08/03/1999, de tal modo que o patrimônio jurídico da interessada compreenderia o direito a continuar percebendo a vantagem calculada: a) no percentual de ATS equivalente ao tempo de serviço público prestado até a referida data; e b) com a base de cálculo estipulada pelo art. 67 da Lei 8.112/1990, consistente no Vencimento Básico do cargo efetivo, acrescida do Vencimento Básico Complementar em função do disposto no art. 15, § 3º, da Lei 11.091/2005.

6. Em reforço à sua tese, argumentou que há precedentes deste Tribunal que já admitem como regular o cálculo do Incentivo à Qualificação (IQ) sobre o Vencimento Básico acrescido do Vencimento Básico Complementar, fato exemplificado pelo Acórdão 1.239/2025 - 1ª Câmara, do qual foi relator o Ministro Benjamin Zymler.

7. Por conseguinte, propõe que o ato em exame seja considerado legal e autorizado registro, com determinação ao órgão concedente de que promova a correção no cálculo da rubrica “VB.COMP.ART.15 L11091/05 AP” no contracheque da interessada, bem como os ajustes correspondentes no seu Adicional por Tempo de Serviço (anuênio) e na rubrica “IQ – 30% - Lei 11.091/05 AP”.

8. Feito esse resumo, observo que o art. 67 da Lei 8.112/1990, ao instituir o Adicional por Tempo de Serviço, dispôs que se tratava de benefício “devido à razão de cinco por cento a cada cinco anos de serviço público efetivo prestado à União, às autarquias e às fundações públicas federais, observado o limite máximo de 35% incidente exclusivamente sobre o vencimento básico do cargo efetivo, ainda que investido o servidor em cargo ou função de confiança”.

9. Por seu turno, a definição de vencimento do cargo efetivo encontra-se no art. 40 da Lei 8.112/1990, segundo o qual “vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei”. (grifei)

10. Da interpretação sistemática desses dois dispositivos do Estatuto dos Servidores Públicos, extraio a inteligência de que o ATS incide sobre o vencimento devido pelo exercício do cargo, com valor definido em lei.

11. Nessa linha interpretativa, o VBC não reúne os requisitos para integrar a base de cálculo do ATS, pois, embora tenha sido criado por lei, em 2005, não teve seu valor definido em lei. Note-se que, para além do Vencimento Básico, o montante do VBC depende da conjugação de outros fatores pré-existentes em dezembro/2004 e do mecanismo de implementação gradual de planos de carreira dos cargos técnico-administrativos das instituições federais de ensino, obtendo resultado variável para cada servidor. Assim, seu **quantum** não decorre do cargo público propriamente dito, tampouco é fixado em lei.

12. Com relação ao paradigma indicado no voto do Relator, o Acórdão 1.239/2025 - 1ª Câmara, vale mencionar que seu Voto condutor adverte sobre a diferença existente entre a inclusão do VBC na base de cálculo das vantagens IQ e ATS, sendo a primeira devida e a segunda indevida, conforme trecho abaixo transcrito:

“11. Quanto à incidência, sobre o VBC, do percentual de incentivo à qualificação a que faz jus o inativo (52%), faço pequeno reparo na instrução da AudPessoal.

12. No caso, como a parcela complementar ‘*será considerada para todos os efeitos como parte integrante do novo vencimento básico*’ (cf. art. 15, § 3º, da Lei 11.091/2005), o percentual de 52% deve, sim, incidir sobre o valor residual da vantagem (corrigido, naturalmente, para R\$ 103,76).

13. Com relação aos anuênios, por outro lado, dado que o adicional por tempo de serviço constitui vantagem estatutária há muito derogada, apenas *‘respeitadas as situações constituídas até 8 de março de 1999’* (cf. art. 15, inciso II, da Medida Provisória 2.225-45/2001), sua base de cálculo deve se restringir àquela fixada e definida expressamente na norma de regência: *‘retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei’* (cf. arts. 40 e 67 da Lei 8.112/1990). Logo, não há que se falar em incidência do percentual de anuênios sobre a diferença pessoal de enquadramento representada pelo VBC.”
13. Na linha desse precedente, considerando que o IQ e o ATS têm disciplinamento legal distinto, compreendo que não é possível estender automaticamente a um os preceitos do outro.
14. O Incentivo à Qualificação foi criado pelo art. 11 da Lei 11.091/2005, em prol do “servidor que possuir educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular”. O art. 13 do mencionado diploma alberga expressamente, sob o conceito da remuneração dos integrantes dos cargos técnico-administrativos das Instituições Federais de Ensino (IFE), o Vencimento Básico, os incentivos previstos naquela lei e as demais vantagens pecuniárias estabelecidas em lei. A norma que instituiu o IQ é a mesma que encampa a inclusão do VBC no Vencimento Básico, havendo compatibilidade entre a conjugação dos dois dispositivos.
15. Já o ATS foi instituído pela Lei 8.112/1990, de caráter geral, de modo que a inclusão do VBC em sua base de cálculo representaria ampliação do valor do benefício estatutário extinto em 1999 com fundamento em legislação posterior, de 2005, e ainda restrita a uma categoria específica de servidores públicos.
16. Em conclusão, considero indevida a inclusão do VBC na base de cálculo do ATS, tanto por ser aquele uma vantagem variável sem valor fixado em lei, o que desatende ao comando inserto no art. 67 da Lei 8.112/1990, como por representar a ampliação de benefício estatutário já revogado, com fundamento em norma posterior de aplicação restrita a ocupantes de cargos específicos.
17. Nesse contexto, caberia considerar ilegal a concessão de aposentadoria da Sra. Mônica Mansur Bahia e negar registro ao correspondente ato. Não obstante, observo que:
- a) a diferença entre o VBC constante do ato (R\$ 322,85) e o VBC devido (R\$ 179,35) é de R\$ 143,50;
 - b) a correspondente redução do IQ, no percentual de 52%, é de R\$ 74,62;
 - c) o reflexo indevido no cálculo do Adicional por Tempo de Serviço percebido pela ex-servidora, no percentual de 13%, é de R\$ 41,97; e
 - d) o somatório das quantias impugnadas (R\$ 260,09) é considerado irrisório pela Jurisprudência deste Tribunal, de sorte a autorizar, em situações da espécie, a legalidade e consequente registro dos atos eivados de irregularidades envolvendo valores de baixa expressão, a fim de evitar custos com o processamento e julgamento de um novo ato, sem prejuízo de se fixar prazo para que a unidade jurisdicionada corrija a falha na ficha financeira da interessada.
18. Assim, entendo que, à luz da jurisprudência do TCU – a exemplo dos Acórdãos 2499/2022, 9438/2021 e 11245/2021 (relator Ministro Jorge Oliveira) e 1567/2021 (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman), todos da 1ª Câmara, e Acórdãos 12704/2021 (relator Ministro Augusto Nardes) e 12.458/2021 e 12.459/2021, da minha lavra, todos da 2ª Câmara –, e em homenagem aos princípios da insignificância, da razoabilidade, da eficiência, da economicidade e do custo-benefício do controle, o ato pode ser considerado, excepcionalmente, legal, para fins de registro, determinando-se ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais que corrija as parcelas impugnadas (Vencimento Básico Complementar, o correspondente reflexo no Incentivo à Qualificação e no Adicional de Tempo de Serviço), sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa.
19. Demais disso, cumpre aplicar a orientação fixada no Verbete 106 da Súmula de Jurisprudência do TCU às parcelas indevidamente recebidas pela interessada.
20. Outrossim, importa determinar à entidade de origem que comunique a beneficiária sobre a deliberação do Tribunal, alertando-a de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de



eventuais recursos não a exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso esses não sejam providos.

21. Por fim, constato que a tese esposada no Voto Complementar do Relator, de 30/04/2025, conduz à mesma proposta de mérito que sustentei, no sentido da impossibilidade de incidência do ATS sobre o VBC. Nesse contexto, filio-me ao encaminhamento de mérito constante do Acórdão também apresentado pelo Relator.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Revisor

VOTO COMPLEMENTAR

Registro inicialmente meus agradecimentos ao Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, por trazer suas contribuições à análise do ato de aposentadoria ora em comento.

2. O ponto de divergência encontra-se na possibilidade ou não de que a parcela remanescente do Vencimento Básico Complementar (VBC), ainda pendente de absorção, integre a base de cálculo para a incidência do Adicional por Tempo de Serviço (ATS).
3. O nobre Revisor sustenta que o VBC não pode ser considerado como parte do vencimento básico, para fins de incidência do ATS, uma vez que, segundo o art. 40 da Lei 8.112/1990, o “vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público com **valor fixado em lei**”. Segundo o seu entendimento, o VBC, criado pela Lei 11.091/2005, **não teve o seu valor definido em lei**, pois dependeu da conjugação de outros fatores pré-existent em dezembro/2004 e do mecanismo de implementação gradual de planos de carreira dos cargos técnico-administrativos, obtendo resultado variável para cada servidor. Portanto, nessa linha, o VBC não reuniria os requisitos para integrar a base de cálculo do ATS.
4. Rememoro que o VBC constitui parcela complementar temporária, criada para evitar o decesso remuneratório com o novo plano de carreira dos cargos técnico-administrativos em educação das instituições federais de ensino, advindo com a já mencionada Lei 11.091/2005. Conforme apontei em meu voto, a criação da parcela observou a **fórmula de cálculo estabelecida no art. 15, § 2º, da referida lei**, ou seja, o VBC acrescido do vencimento básico fixado para maio/2005 deveria corresponder ao somatório do vencimento básico de dezembro/2004, da Gratificação Temporária (GT) e da Gratificação Específica de Apoio Técnico (Geat).
5. De fato, o seu **valor absoluto** não foi fixado por lei, porém, a sua **fórmula de cálculo**, sim. Além disso, trago novamente o teor do art. 15, § 3º, da Lei 11.091/2005, que expressamente previu que o VBC **deveria ser considerado, para todos os efeitos, como parte integrante do novo vencimento básico**, tanto o é que integra a base de cálculo para a incidência do Incentivo à Qualificação (IQ), criado pela referida lei, conforme também expus em meu voto.
6. Portanto, neste ponto, divirjo dos argumentos trazidos pelo eminente Revisor.
7. Todavia, revendo a jurisprudência desta Casa, em especial as explanações do Ministro Benjamin Zymler constantes do voto condutor do Acórdão 3.996/2023-1ª Câmara, aquiesço às conclusões de que o VBC não deve integrar a base de cálculo para a incidência do ATS, por motivo diverso do exposto pelo Revisor.



8. Por certo, os servidores que, inicialmente, recebiam o vencimento básico, acrescido da GT e da Geat, passaram a receber, em maio/2005, o novo vencimento básico mais o VBC.
9. Em que pese o art. 49, § 2º, da Lei 8.112/1990 dispor que as gratificações e os adicionais se incorporam ao vencimento ou provento, **nos casos e condições indicados em lei**, compulsando as leis que instituíram a GT (Lei 10.868/2004) e a Geat (Lei 10.908/2004), verifico que foi **expressamente vedado que tais gratificações compusessem a base de cálculo para quaisquer parcelas remuneratórias ou vantagens devidas aos servidores**:

Lei 10.868/2004:

Art. 3º A Gratificação Temporária de que trata esta Lei será paga de acordo com os valores constantes do Anexo desta Lei, com efeitos a partir de 1º de dezembro de 2003, 1º de novembro de 2004 e 1º de dezembro de 2004, e **não servirá de base de cálculo para quaisquer outros benefícios, parcelas remuneratórias ou vantagens devidas aos servidores referidos no art. 2º desta Lei.**

Lei 10.908/2004:

Art. 1º Fica instituída Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo e Técnico-Marítimo às Instituições Federais de Ensino - GEAT, nos valores fixados no Anexo desta Lei.

(...)

§ 4º A GEAT **não servirá de base de cálculo para quaisquer parcelas remuneratórias ou vantagens devidas aos servidores referidos neste artigo.**

10. Tal entendimento é reforçado em trecho do voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 3.996/2023-1ª Câmara (com destaques ao original):

“(…)

6. Aliás, a peculiar forma de cálculo da parcela compensatória assegurou mais do que a simples preservação do nível remuneratório anterior dos servidores. Na realidade, **a lei permitiu, de imediato, um ganho real aos Técnico-Administrativos das IFES, decorrente, quando menos, da aplicação do percentual de anuênios sobre uma base majorada (ou seja, o novo vencimento básico), ao restringir a comparação entre as duas estruturas (para identificação de eventual diferença, a menor decorrente do enquadramento) ao novo vencimento básico, de um lado, e ao somatório do vencimento básico anterior, da GT e da GEAT, de outro.**”

11. Portanto, como já dito, por motivo diverso do Revisor, acolho as conclusões de que o VBC não deve integrar a base de cálculo para a incidência do ATS. A uma, porque o VBC visou realizar a compensação entre o novo vencimento básico e aquele anteriormente percebido pelos servidores com o acréscimo de gratificações que não serviam de base de cálculo para quaisquer parcelas remuneratórias ou vantagens devidas aos servidores; a duas, porque o novo vencimento básico instituído (superior ao anterior) acabou por dar margem a uma majoração dos anuênios, permitindo um ganho real dos técnicos-administrativos quando da instituição do novo plano de carreira.
12. Por fim, considerando que o voto revisor converge no sentido de que as parcelas impugnadas são de valor irrisório, e que, portanto, permitem a apreciação do ato pela legalidade, com determinação ao órgão de origem para as devidas correções – alternativa essa



que está amparada pela jurisprudência deste Tribunal –, promovo os devidos ajustes no acórdão, a fim de alinhá-lo àquele proposto pelo nobre Revisor.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 966/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 022.492/2024-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: VI – Aposentadoria
3. Interessada: Monica Mansur Bahia (581.628.366-91)
4. Unidade: Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o ato de aposentadoria de Monica Mansur Bahia, emitido pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e submetido a este Tribunal para fins de registro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso V, 39, inciso II, e 45 da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 169, IV, 260, § 1º, 261 e 262 do Regimento Interno/TCU, bem como na Súmula-TCU 106, em:

9.1. considerar, em caráter excepcional, legal o ato de aposentadoria de Monica Mansur Bahia e autorizar o seu registro;

9.2. dispensar a reposição das importâncias indevidamente recebidas de boa-fé pela interessada até a data da notificação desta deliberação à unidade jurisdicionada;

9.3. determinar ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais que:

9.3.1. no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação desta decisão:

9.3.1.1. promova a correção no cálculo da rubrica “VB.COMP.ART.15 L11091/05 AP” no contracheque da interessada, bem como os ajustes correspondentes no seu adicional por tempo de serviço (anuênio) e na rubrica “IQ – 30% - LEI 11.091/05 AP”, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;

9.3.1.2. comunique a interessada sobre a presente decisão e a alerte de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventual recurso junto ao TCU não a eximirá da devolução dos valores percebidos indevidamente, caso o recurso não seja provido;

9.4. comunicar esta decisão ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais;
e

9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0966-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro presente que não participou da votação: Augusto Nardes

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Revisor).

13.4. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 005.361/2023-0

Natureza: Embargos de Declaração (em Relatório de Auditoria)

Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE *ROYALTIES* E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DECORRENTES DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. EXCESSO DE CONCENTRAÇÃO DE RECURSOS EM POUCOS ENTES SUBNACIONAIS, DECORRENTE DA UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS OBSOLETOS E DESCONEXOS DOS IMPACTOS DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS. INSEGURANÇA JURÍDICA DECORRENTE DA MULTIPLICIDADE E DA COMPLEXIDADE DOS CRITÉRIOS VIGENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DAS ALEGADAS OMISSÕES. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se, neste momento, de embargos de declaração (peça 180) opostos pelo Estado do Rio de Janeiro em face do Acórdão 2.385/2024-Plenário, que apreciou Auditoria Operacional realizada no Ministério de Minas e Energia e na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis,



com o objetivo de analisar as fragilidades e as oportunidades de melhoria referentes aos critérios de distribuição de *royalties* e participações especiais (PE) decorrentes da produção de petróleo e gás natural.

2. A decisão embargada foi proferida nos seguintes termos:

“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. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, 243 e 250, inciso III, do Regimento Interno e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. encaminhar cópia desta decisão, incluindo o relatório e voto que a subsidiam, bem como o inteiro teor da instrução de peça 109, aos seguintes órgãos e entidades:

*9.1.1. à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, como subsídios técnicos à realização de eventuais debates legislativos relacionados à modernização dos critérios de distribuição de **royalties** e participações especiais do setor petrolífero, bem como em relação à atuação do IBGE e da ANP no âmbito das atividades associadas ao processo de distribuição desses recursos;*

9.1.2. ao Gabinete da Ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal e ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal (NUSOL/STF) para, a seu critério de conveniência e oportunidade, utilizarem as informações produzidas nesta auditoria operacional como subsídios técnicos à realização das discussões jurídicas no âmbito da ADI 4917/DF e dos demais processos judiciais instaurados para questionar a constitucionalidade da Lei 12.734/2012;

*9.1.3. ao Ministério de Minas e Energia, para avaliação da conveniência e oportunidade de elaborar anteprojeto de alteração legislativa relacionado à distribuição de **royalties** e participações especiais do setor petrolífero;*

9.1.4. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, à Advocacia-Geral da União, à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro) e à Procuradoria de Petróleo, Gás Natural e Outros Recursos Naturais da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, para conhecimento;

*9.2. comunicar aos órgãos e entidades listados nos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 acima que a presente auditoria operacional identificou as seguintes falhas sistêmicas e/ou oportunidades de aprimoramento no arcabouço normativo que atualmente regula a distribuição de **royalties** e participações especiais do setor petrolífero:*

9.2.1. a existência de múltiplos e complexos critérios aplicáveis à definição dos beneficiários, bem como a obsolescência desses critérios, os quais não possuem conexão direta com os impactos da produção petrolífera;

9.2.2. a excessiva e desproporcional concentração de recursos em entes subnacionais, criando e/ou ampliando desigualdades regionais;

9.2.3. a precariedade da utilização de linhas geodésicas que não contam com memória dos fundamentos de sua criação;

9.2.4. a atuação atípica e inapropriada de instituto de pesquisa (IBGE) como órgão acessório de regulação setorial que impacta direta e significativamente a distribuição de recursos a entes subnacionais;

9.2.5. a elevada judicialização, com impactos bilionários nos cofres de entes subnacionais, inclusive com o direcionamento de vultosos recursos públicos a agentes privados, decorrentes de honorários advocatícios e/ou ônus de sucumbência, além da sobrecarga de atividades administrativas na ANP, IBGE e AGU em decorrência dessa crescente judicialização;

9.2.6. o risco de captura de agentes públicos decorrente do ambiente de insegurança jurídica associado à elevada magnitude dos recursos envolvidos;

9.2.7. a necessidade de assegurar a razoável e proporcional compensação financeira ou participação nos resultados aos entes subnacionais efetivamente impactados pelas atividades petrolíferas, conforme



estabelecido no art. 20, § 1º, da Constituição Federal, sopesando-a com os objetivos de redução das desigualdades sociais e regionais, também estabelecidos na Constituição Federal (art. 3º, III);

9.2.8. a relevância de se considerar o caráter intergeracional, a fim de se compensar as gerações futuras pela exploração presente, ante o esgotamento de recursos não renováveis;

9.3. arquivar os autos.”

3. O embargante alega a existência de omissões no Acórdão 2.385/2024-Plenário, argumentando, em suma, que: i) não foi considerado o critério alocativo dos *royalties* previsto § 1º do art. 20 da Constituição Federal; ii) não foram examinados os efeitos da distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) a fim de verificar se não haveria a mesma concentração apontada na distribuição dos *royalties*, mas em outros entes federados; iii) não foi considerado que a distribuição de *royalties* e participações especiais aos Estados produtores em geral, e ao Estado do Rio de Janeiro em particular, é contraponto à exoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre petróleo e derivados nas operações interestaduais, opção que transfere renda tributável ao destino em detrimento da origem; iv) não foi examinado o prognóstico para a extração de petróleo no Brasil, o qual estima que a produção dos campos atuais se sustentará apenas até 2030, entrando em forte declínio a partir desse decêndio; e v) o acórdão deixou de projetar o impacto financeiro real das mudanças propostas.

4. Ao fim, requer sejam conhecidos os presentes embargos de declaração para que seja reaberta a fase de instrução da auditoria e que seja realizada a “oitiva dos Estados mais diretamente afetados pela partilha dos *royalties* (Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo)”. Alternativamente, que sejam providos os presentes embargos, com efeitos infringentes, “de modo a concluir pelo arquivamento do feito sem qualquer recomendação”.

É o relatório.

VOTO

Trata-se, neste momento, de embargos de declaração (peça 180) opostos pelo Estado do Rio de Janeiro em face do Acórdão 2.385/2024-Plenário, que apreciou Auditoria Operacional realizada no Ministério de Minas e Energia e na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, com o objetivo de analisar as fragilidades e as oportunidades de melhoria referentes aos critérios de distribuição de *royalties* e participações especiais (PE) decorrentes da produção de petróleo e gás natural.

2. O embargante alega a existência de omissões no Acórdão 2.385/2024-Plenário, argumentando, em suma, que: i) não foi considerado o critério alocativo dos *royalties* previsto § 1º do art. 20 da Constituição Federal; ii) não foram examinados os efeitos da distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) a fim de verificar se não haveria a mesma concentração apontada na distribuição dos *royalties*, mas em outros entes federados; iii) não foi considerado que a atribuição de *royalties* e participações especiais aos Estados produtores em geral, e ao Estado do Rio de Janeiro em particular, é contraponto à exoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre petróleo e derivados nas operações interestaduais, opção que transfere renda tributável ao destino em detrimento da origem; iv) não foi examinado o prognóstico para a extração de petróleo no Brasil, a qual estima que a produção dos campos atuais se sustenta apenas até 2030, entrando em forte declínio naquele decêndio; e v) o acórdão deixou de projetar o impacto financeiro real das mudanças propostas.

3. Ao fim, requer sejam conhecidos os presentes embargos de declaração para que seja reaberta a fase de instrução da auditoria e que seja realizada a “oitava dos Estados mais diretamente afetados pela partilha dos royalties (Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo)”. Alternativamente, que sejam providos os presentes embargos, com efeitos infringentes, “de modo a concluir pelo arquivamento do feito sem qualquer recomendação”.
4. Quanto à admissibilidade, registro que, embora o embargante não tenha sido formalmente admitido como parte nos autos, de modo que não poderia praticar atos processuais, nos termos do art. 144, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), em sua manifestação, demonstrou, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo, conforme disposto no § 1º do art. 146 do RITCU, razão pela qual, de forma excepcional, conheço dos presentes embargos, nos termos art. 34 da Lei 8.443/1992.
5. No mérito, contudo, não existem os alegados vícios na decisão impugnada, embora reconheça a importância das informações e dos argumentos trazidos pelo embargante.
6. Preliminarmente à análise dos argumentos, é necessário pontuar que a premissa para a interposição dos presentes embargos aparenta estar equivocada, uma vez que o embargante afirma que “conclui o acórdão por **recomendar** uma mudança radical dos critérios de partilha dos royalties do petróleo, preconizando mesmo que a distribuição fosse por critério outro que não o de confrontação” (grifo nosso).
7. Contudo, não há, em nenhum dos itens do acórdão recorrido, a deliberação de recomendação ou de determinação, seja com esse, seja com outro fim, conforme se observa no texto do acórdão a seguir reproduzido:

“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. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, 243 e 250, inciso III, do Regimento Interno e no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. encaminhar cópia desta decisão, incluindo o relatório e voto que a subsidiam, bem como o inteiro teor da instrução de peça 109, aos seguintes órgãos e entidades:

9.1.1. à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, como subsídios técnicos à realização de eventuais debates legislativos relacionados à modernização dos critérios de distribuição de **royalties** e participações especiais do setor petrolífero, bem como em relação à atuação do IBGE e da ANP no âmbito das atividades associadas ao processo de distribuição desses recursos;

9.1.2. ao Gabinete da Ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal e ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal (NUSOL/STF) para, a seu critério de conveniência e oportunidade, utilizarem as informações produzidas nesta auditoria operacional como subsídios técnicos à realização das discussões jurídicas no âmbito da ADI 4917/DF e dos demais processos judiciais instaurados para questionar a constitucionalidade da Lei 12.734/2012;

9.1.3. ao Ministério de Minas e Energia, para avaliação da conveniência e oportunidade de elaborar anteprojeto de alteração legislativa relacionado à distribuição de **royalties** e participações especiais do setor petrolífero;

9.1.4. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, à Advocacia-Geral da União, à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, à 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), à Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro) e à Procuradoria de Petróleo, Gás Natural e Outros Recursos Naturais da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, para conhecimento;

9.2. comunicar aos órgãos e entidades listados nos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 acima que a presente auditoria operacional identificou as seguintes falhas sistêmicas e/ou oportunidades de aprimoramento no

arcabouço normativo que atualmente regula a distribuição de **royalties** e participações especiais do setor petrolífero:

9.2.1. a existência de múltiplos e complexos critérios aplicáveis à definição dos beneficiários, bem como a obsolescência desses critérios, os quais não possuem conexão direta com os impactos da produção petrolífera;

9.2.2. a excessiva e desproporcional concentração de recursos em entes subnacionais, criando e/ou ampliando desigualdades regionais;

9.2.3. a precariedade da utilização de linhas geodésicas que não contam com memória dos fundamentos de sua criação;

9.2.4. a atuação atípica e inapropriada de instituto de pesquisa (IBGE) como órgão acessório de regulação setorial que impacta direta e significativamente a distribuição de recursos a entes subnacionais;

9.2.5. a elevada judicialização, com impactos bilionários nos cofres de entes subnacionais, inclusive com o direcionamento de vultosos recursos públicos a agentes privados, decorrentes de honorários advocatícios e/ou ônus de sucumbência, além da sobrecarga de atividades administrativas na ANP, IBGE e AGU em decorrência dessa crescente judicialização;

9.2.6. o risco de captura de agentes públicos decorrente do ambiente de insegurança jurídica associado à elevada magnitude dos recursos envolvidos;

9.2.7. a necessidade de assegurar a razoável e proporcional compensação financeira ou participação nos resultados aos entes subnacionais efetivamente impactados pelas atividades petrolíferas, conforme estabelecido no art. 20, § 1º, da Constituição Federal, sopesando-a com os objetivos de redução das desigualdades sociais e regionais, também estabelecidos na Constituição Federal (art. 3º, III);

9.2.8. a relevância de se considerar o caráter intergeracional, a fim de se compensar as gerações futuras pela exploração presente, ante o esgotamento de recursos não renováveis;

9.3. arquivar os autos.”

8. Como se vê, o Acórdão 2.385/2024-Plenário limitou-se a encaminhar cópia da decisão, com os resultados da auditoria operacional realizada, às casas legislativas, aos diversos órgãos que, de alguma forma, estão envolvidos com o tema, e ao gabinete da Ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal, em razão da ADI 4917/DF, para conhecimento, a fim de que os estudos e análises realizados no âmbito da auditoria servissem de “subsídios técnicos” para “eventuais debates legislativos” ou “discussões jurídicas”.

9. Cabe, ainda, registrar que o instrumento de controle externo utilizado no presente caso foi a Auditoria Operacional, que, segundo os padrões de auditoria descritos nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, pode ser definida da seguinte maneira:

“A auditoria operacional é o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento” (ISSAI 3000/17).

10. Dessa forma, a atuação do Tribunal, no presente caso, teve como objetivo identificar oportunidades de melhoria nos critérios de distribuição de **royalties** e participações especiais (PE) decorrentes da produção de petróleo e gás natural e, assim, contribuir para o seu aperfeiçoamento, não tendo resultado em expedição de recomendações ou determinações.

11. Feita esta preliminar, passo à análise dos argumentos apresentados.

12. Quanto à alegada omissão de que, na decisão recorrida, não teria sido considerado o critério alocativo dos **royalties** previsto § 1º do art. 20 da Constituição Federal, registro que a menção ao referido dispositivo constitucional aparece por treze vezes no relatório que compõe o Acórdão 2.385/2024-Plenário (peça 145). Destaco o trecho a seguir, que conclui a análise realizada:

“Por todo o exposto, alcança-se o entendimento de inexistir exclusividade na percepção, pelos estados confrontantes, assim como pelos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, de **royalties/PE** decorrente da compensação financeira/participação no resultado prevista no art. 20, §1º, da CF/1988, na medida em que:

- a) pertence à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos tanto a parte terrestre quanto ao que veio posteriormente a ser definido como mar territorial, plataforma continental e zona econômica exclusiva;
- b) encontra-se incluída toda a plataforma continental entre os bens da União (art. 20, inciso I);
- c) é de interesse nacional (e não apenas local) a atividade de exploração de tais recursos;
- d) a evolução da própria legislação afeta à distribuição aponta a possibilidade de o legislador estabelecer novos beneficiários (entes, fundos, entre outras rubricas);
- e) encontra-se dissociada, para Estados, DF e Municípios, parcela de tais recursos – no caso, aqueles auferidos em decorrência da extração em mar, relativos aos contratos celebrados a partir de 3/12/2012, independentemente do regime – da aludida ‘compensação financeira’ prevista no art. 20, §1º, da CF/1988, quando compreendida em sentido estrito;
- f) não serem aptos os critérios de confrontação e das mesorregiões para indicarem os reais impactados pela atividade petrolífera e muito menos o tipo de impacto ou mesmo sua dimensão; e
- g) a expressão ‘compensação’ pode ser compreendida também em uma perspectiva intergeracional, a fim de compensar-se as gerações futuras pela exploração presente, ante o esgotamento de um recurso não-renovável.”

13. Do mesmo modo, acerca da alegada omissão de que não teriam sido examinados os efeitos da distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) a fim de verificar se não haveria a mesma concentração apontada na distribuição dos *royalties*, mas em outros entes federados, registro que a aludida compensação é referenciada por quinze vezes no relatório que compõe o Acórdão 2.385/2024-Plenário (peça 145).

14. Mesmo não sendo o foco principal da presente auditoria, a CFEM foi considerada na análise, conforme trecho do relatório (peça 145) que reproduzo a seguir:

“316. Importa esclarecer que, no âmbito do presente trabalho, foram levantadas informações relevantes, porém de forma não minuciosa, sobre a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) e Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos (CFURH) com o fim de verificar se haveria boas práticas associadas aos referidos recursos que pudessem colaborar nas análises. Em relação a esses recursos, constatou-se também um elevado nível de concentração em alguns entes subnacionais, embora não tenha sido possível aferir sua exata dimensão, suas causas e seus efeitos.

317. Indica-se que, recentemente, o setor de mineração passou por alterações nas regras de distribuição da CFEM (Leis 13.540/2017 e 14.514/2022; e Decreto 11.659/2023).”

15. Registro, ainda, que na decisão embargada foi mencionado que o Tribunal já havia examinado a questão da CFEM no âmbito do processo TC 021.203/2020-2, no qual, mediante o Acórdão 2.807/2021-Plenário, de minha relatoria, externou preocupação com a excessiva concentração observada em relação à distribuição dos recursos provenientes da aludida compensação financeira.

16. Contudo, entendo que os argumentos trazidos pelo embargante são relevantes no sentido de que numa eventual revisão normativa quanto aos critérios de distribuição de *royalties* e participações especiais, é preciso avaliar, em conjunto, também a questão da CFEM, sob o risco de se incorrer em equívocos na distribuição e compensação financeira entre os beneficiários.

17. Também entendo relevantes as informações contidas na Nota Técnica Conjunta 11/2024 – SUBTES/SUBPOT, acostada aos autos pelo embargante (peça 181), acerca da redistribuição de receitas de royalties e participações especiais entre estados produtores e não produtores de petróleo e gás natural. O documento traz uma análise do prognóstico para a extração de



petróleo no Brasil, dos eventuais impactos tributários e financeiros decorrentes de uma mudança no critério de distribuição de *royalties*.

18. Embora reconheça o valor da contribuição trazida pelo embargante, entendo que o *locus* adequado para essa discussão é o debate legislativo, ou ainda, em âmbito judicial, quando os argumentos, contrapontos e observações devem ser apresentados.
19. Quanto à necessidade de se ouvir os Estados impactados por uma eventual mudança nos critérios de distribuição dos *royalties* de petróleo, assiste razão ao embargante. Contudo, de igual modo, entendo que é no âmbito das eventuais discussões legislativas ou jurídicas que a ampliação do debate deve ocorrer.
20. Nesse sentido, e por reconhecer o valor da contribuição apresentada pelo embargante, proponho o encaminhamento do material apresentado nos presentes embargos para os mesmos destinatários da decisão embargada, como subsídios para as discussões jurídicas e eventuais debates legislativos.
21. Por fim, registro que, além de não restarem evidenciadas as alegadas omissões no acórdão embargado, o embargante tentou promover 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.
22. Assim, cabe conhecer dos embargos para, no mérito, rejeitá-los.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 967/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.361/2023-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Relatório de Auditoria)
3. Interessada/Embargante:
 - 3.1. Interessada: Confederação Nacional de Municípios (00.703.157/0001-83)
 - 3.2. Embargante: Estado do Rio de Janeiro (42.498.600/0001-71)
4. Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Renan Miguel Saad (OAB/RJ 070918) e Gustavo do Amaral Martins (OAB/RJ 072167), representando o Estado do Rio de Janeiro; Ricardo Hermany (OAB/RS 40692), representando a Confederação Nacional de Municípios
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Estado do Rio de Janeiro em face do Acórdão 2.385/2024-Plenário, que apreciou Auditoria Operacional realizada no Ministério de Minas e Energia e na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, com o objetivo de analisar as fragilidades e as oportunidades de melhoria referentes aos critérios de distribuição de *royalties* e participações especiais (PE) decorrentes da produção de petróleo e gás natural.

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. encaminhar o material apresentado nos presentes embargos para os mesmos destinatários do Acórdão 2.385/2024-Plenário;
- 9.3. comunicar esta decisão ao embargante, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que a fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico <www.tcu.gov.br/acordaos>.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0967-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 007.096/2025-9

Natureza: Administrativo

Unidade: Ministério das Minas e Energia (MME); Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO. AÇÕES RELACIONADAS AO LEILÃO DE RESERVA DE CAPACIDADE DE ENERGIA ELÉTRICA 2025 (LRCAP 2025). RELEVÂNCIA E MATERIALIDADE. ALINHAMENTO AO PLANO ESTRATÉGICO DO TCU. APROVAÇÃO.

RELATÓRIO



Trata-se de proposta de fiscalização, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), na modalidade acompanhamento, tendo por objeto as ações relacionadas ao leilão de reserva de capacidade de energia elétrica 2025 (LRCAP 2025).

2. Transcrevo, a seguir, o pronunciamento da AudElétrica com subsídios à proposta de fiscalização encaminhada a este Egrégio Plenário (peça 5):

“1. Antes de adentrar nos elementos que justificam a autuação de um processo de acompanhamento relacionado ao LRCAP 2025, é oportuno apresentar os eventos e os atos que os antecederam.

Atos e fatos que precederam a presente proposta de acompanhamento

2. *Em junho de 2023, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), publicou a Nota Técnica EPE-DEE-NT-050/2023-R0, que tratou da avaliação de aprimoramentos para contratação do Leilão de Reserva de Capacidade na Forma de Potência.*

3. *O documento apresentou algumas experiências com o 1º Leilão de Reserva de Potência, realizado em 2021 (LRCAP 2021), e ressaltou que a referida contratação havia trazido importantes avanços na contratação de expansão de oferta de energia elétrica para o Sistema Integrado Nacional (SIN).*

4. *Destacou ainda que o aludido certame fora o primeiro, desde a implantação do atual marco regulatório do Setor Elétrico Brasileiro (SEB), com o propósito específico de contratar potência disponível para o SIN, sem que houvesse, necessariamente, um compromisso de entrega de energia no mesmo contrato. Ressaltou ainda que a necessidade explícita de expansão de potência no SIN vinha sendo alertada pelos estudos elaborados pela EPE desde 2017.*

5. *O documento também frisou que a contratação do LRCAP 2021 apenas foi possível após as alterações no marco legal do setor elétrico, promovidas pela Medida Provisória 998/2020, convertida na Lei 14.120/2021, a qual foi regulamentada pelo Decreto 10.707/2021, permitindo a definição das diretrizes para o referido certame.*

6. *À época, as contribuições recebidas na Consulta Pública 108/2021 impulsionaram o Ministério de Minas e Energia (MME) a publicar a Portaria Normativa MME 20/2021, com as Diretrizes do Leilão para Contratação de Potência Elétrica e de Energia Associada, que definiu a sistemática do certame.*

7. *Dentre os avanços construídos naquele momento, a definição do produto ‘Potência’ e de nova métrica de competição fizeram com que esse produto ‘Potência’ tivesse uma caracterização mais próxima daquela que os estudos de planejamento apontavam como a necessidade para o sistema. Paralelamente, naquela oportunidade, foi ainda estabelecida a métrica para a classificação dos participantes e para a apuração do empreendimento mais eficiente, em termos de receita fixa a receber.*

8. *É nesse contexto que, apesar dos avanços estabelecidos no LRCAP 2021, assim que fora finalizado o referido Leilão, os estudos para o aprimoramento da contratação do Leilão de Reserva de Capacidade foram desenvolvidos pela EPE, cujo entendimento, ressaltado na Nota Técnica EPE-DEE-NT-050/2023-R0, é de que seria vantajoso que o processo de formação de um novo produto fosse realizado em etapas graduais, facilitando a adaptação dos agentes de mercado e incluindo as instituições setoriais.*

9. *Enfim, a princípio, a Nota Técnica EPE-DEE-NT-050/2023-R0 foi o documento que inaugurou a fase interna da licitação do LRCAP 2025, consolidando uma proposta com as melhorias sugeridas pela EPE, alinhadas com o Operador Nacional do Sistema (ONS), e definindo as alterações que deveriam ser implementadas no Leilão. Em suma, as principais alterações propostas naquele momento foram:*

(i) melhorar a caracterização das obrigações de entrega dos produtos de ‘Potência’, por meio de uma adequação da escala temporal, em busca de mais aderência entre as necessidades físicas identificadas no planejamento e as condições contratuais a que os empreendimentos vencedores no certame estarão sujeitos durante sua operação comercial;

(ii) estabelecer os critérios para habilitação técnica e para a alocação de responsabilidades e riscos, buscando reduzir barreiras de entrada para distintas soluções e permitir que diferentes tecnologias e modelos de negócios participem do leilão;

(iii) deixar claro que a necessidade de 'Potência' do sistema é identificada nas 120 horas mais críticas de cada ano (média de dez horas por mês) e estabelecer nas minutas contratuais que a obrigação de entrega dos empreendimentos vencedores será exigida apenas nesses períodos e não mais a todo momento, como fora no LRCAP 2021;

(iv) aprimorar a alocação dos custos de restrições operacionais, que tradicionalmente envolvem as termelétricas, visando tornar mais eficiente a contratação desses empreendimentos e, eventualmente, reduzir encargos para os consumidores, por meio da alocação dos riscos e custos associados a essas restrições operacionais nos próprios agentes, com remuneração valorada ao Preço de Liquidação das Diferenças (PLD), que define o custo da diferença entre a energia gerada e a consumida no setor elétrico (valorizando os empreendimentos termelétricos com maior flexibilidade operacional, pois os riscos e custos precificados são, assim, corretamente considerados pelos agentes nos lances do certame); e

(v) definir as obrigações e remunerações atreladas especificamente ao suprimento de 'Potência' para o sistema, de forma que eventual prestação de qualquer outro potencial serviço esteja sob gestão específica dos empreendedores que desejarem prestá-los (situações nas quais os empreendimentos farão jus a eventuais receitas adicionais e riscos associados que venham a assumir, não impactando nas responsabilidades e nos compromissos assumidos no LRCAP 2025).

10. Ato contínuo, em 4/3/2024, a EPE encaminhou ao MME, por meio do Ofício 0157/2024/DEE/EPE, a proposta de metodologia para o estabelecimento da contribuição de 'Potência' proveniente do acréscimo de potência instalada de usinas hidrelétricas.

11. Em seguida, em 7/3/2024, o MME, por meio da Nota Técnica 37/2024/DPOG/SNTEP, apresentou a minuta da portaria de diretrizes para a realização do leilão (à época definido como LRCAP 2024, já que se imaginava que o leilão seria realizado ainda no exercício de 2024), fundamentada na já referenciada proposta de aprimoramentos elaborada pela EPE em conjunto com o ONS.

12. A aludida minuta foi objeto da Consulta Pública 160/2024 (entre 8/3 e 26/4/2024), visando à coleta de contribuições para o aprimoramento do processo de contratação relativo ao LRCAP 2025. Ao tempo da consulta, foram apresentadas aos interessados as minutas da modelagem de definição da contribuição de potência das usinas hidrelétricas (Informe Técnico EPE-DEE-IT-017/2024-r0) e dos requisitos de flexibilidade operacional para o leilão (CTA-ONS DGL 0275/2024).

13. Conclusos os exames relacionados à supracitada consulta pública, o MME publicou, em 31/12/2024, a Portaria Normativa GM/MME 96/2024, com as diretrizes para a realização do LRCAP de 2025. Na sequência, foram elaboradas:

(i) em 23/1/2025, em conjunto, pela EPE e pelo ONS, a Nota Técnica ONS DPL 0009/2025/EPE-DEE-RE-005/2025, apresentando a metodologia, as premissas e os critérios para a definição da capacidade remanescente do SIN para escoamento de geração pela rede básica, Demais Instalações de Transmissão (DIT) e Instalação de Transmissão de Interesse Exclusivo de Centrais de Geração para Conexão Compartilhada (ICG);

(ii) em 4/2/2025, a definição dos preços de referência dos combustíveis para as usinas térmicas no LRCAP 2025 (Informe Técnico EPE-DEE-IT-009/2025-r0);

(iii) em 5/2/2025, a atualização do Informe Técnico EPE-DEE-IT-017/2024, acerca da definição de contribuição de potência das usinas hidrelétricas para o LRCAP 2025; e

(iv) em 24/2/2025, a metodologia de ordenação econômica de empreendimentos de geração termelétrica no âmbito do LRCAP 2025 (Informe Técnico EPE-DEE-IT-016/2025-r0).

14. A Portaria Normativa GM/MME 96/2024 foi, em seguida, alterada pela Portaria GM/MME 97/2025, de 3/1/2025; pela Portaria GM/MME 100/2025, de 7/2/2025, a qual ainda estabeleceu a sistemática para a realização do leilão; e pela Portaria Normativa GM/MME 103/2025, de 19/3/2025.



15. No que diz respeito às alterações realizadas na Portaria Normativa GM/MME 96/2024, a Portaria GM/MME 97/2025 modificou:

(i) os incisos do art. 4º, autorizando, com relação aos empreendimentos existentes, além da participação de termelétricas (UTE) alimentadas a gás natural, a participação das termelétricas alimentadas a biocombustíveis;

(ii) o §1º, do art. 12, que trata dos prazos dos contratos:

a) passando de sete para dez anos os prazos dos produtos UTE 2025, UTE 2026 e UTE 2027; e

b) passando de quinze para dez anos os prazos dos produtos UTE 2028, UTE 2029 e UTE 2030 (passando a denominá-los de UTE 2028 A, UTE 2029 A e UTE 2030 A); e

c) acrescentando os produtos UTE 2028 B, UTE 2029 B, UTE 2030 B, todos estes com prazo de quinze anos (como previsto para os produtos que originalmente entrariam em operação nos exercícios de 2028, 2029 e 2030);

(iii) o §2º, do art. 12, que trata do início do suprimento dos contratos:

a) passando para 1º/7/2028 os prazos para UTE 2028 A e B (não houve alteração do prazo original em relação ao originalmente previsto para o produto UTE 2028);

b) passando para 1º/7/2029 os prazos para UTE 2029 A e B (não houve alteração do prazo original em relação ao originalmente previsto para o produto UTE 2029); e

c) passando para 1º/7/2030 os prazos para UTE 2030 A e B (não houve alteração do prazo original em relação ao originalmente previsto para o produto UTE 2030).

16. Com relação às alterações realizadas na Portaria Normativa GM/MME 96/2024, a Portaria GM/MME 100/2025 modificou:

(i) o inciso III, do art. 9º, que trata dos empreendimentos que não poderiam ser tecnicamente habilitados, passando a exigir que o Custo Variável Unitário (CVU) não excedesse o CVU a gás natural do Programa Mensal de Operação do mês da publicação da Portaria Normativa GM/MME 96/2024, excluídos os CVU de UTEs com disponibilidade igual a zero; e

(ii) o § 1º do supracitado artigo, estendendo a exclusão da vedação de participação de empreendimentos que tenham se sagrado vencedores em leilões regulados aos produtos UTE 2028 B, UTE 2029 B e UTE 2030 B.

17. Quanto às alterações realizadas na Portaria Normativa GM/MME 96/2024, a Portaria GM/MME 103/2025:

(i) modificou o inciso II, do art. 7º, estabelecendo 28/7/2025 como termo final para a publicação do resultado do cálculo das garantias físicas dos empreendimentos vencedores no LRCAP 2025;

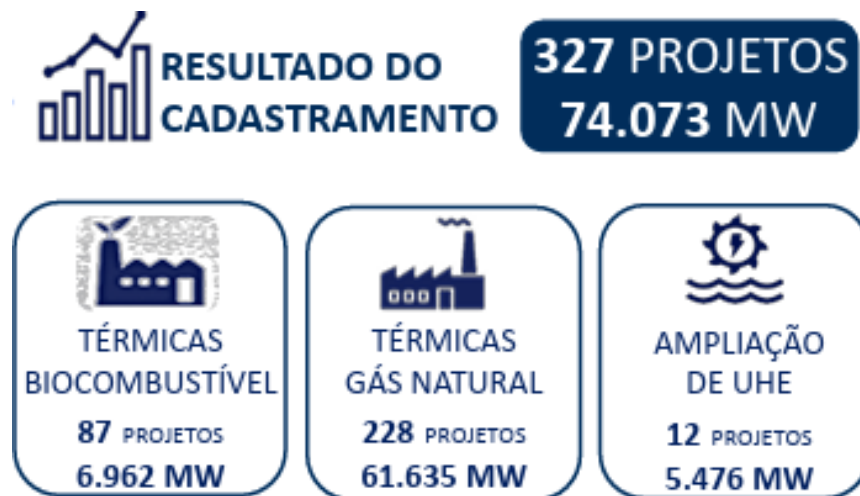
(ii) alterou o § 3º, do art. 8º, alterando o prazo de apresentação junto a EPE de parecer emitido pela ANP em relação a termelétricas a gás natural de 14/3/2025 para 31/3/2025;

(iii) acrescentou o § 8º, do art. 8º, informando que para o LRCAP 2025 não se aplicaria o prazo previsto no art. 4º, § 7º, inciso II, da Portaria MME 102/2016, podendo a EPE aceitar para análise a Licença Prévia - LP, a Licença de Instalação - LI ou a Licença de Operação - LO, emitidas pelo órgão ambiental competente, desde que protocolados até 23/4/2025; e

(iv) modificou o § 3º, do art. 14, alterando a data de publicação pela EPE da nota técnica acerca dos quantitativos da capacidade remanescente do SIN para escoamento de geração, de 21/3/2025 para 14/4/2025.

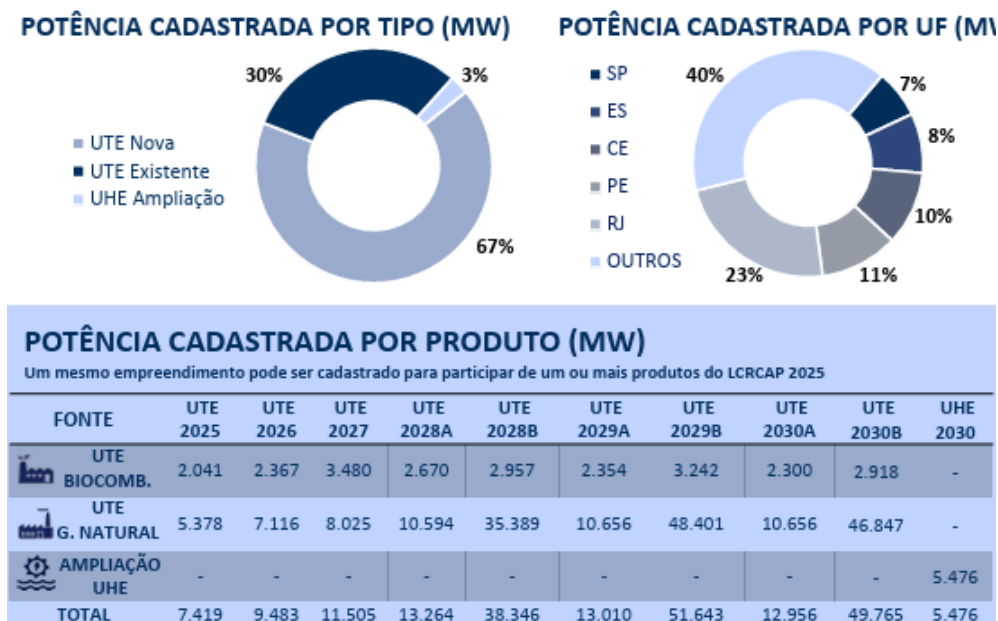
18. Nesse íterim, em 7/3/2025, a EPE publicou um informe sobre o cadastramento e a habilitação técnica dos projetos no LRCAP 2025. Ao tempo da publicação, haviam sido cadastrados 327 projetos, os quais totalizaram 74.073 MW, sendo 87 projetos de térmicas a biocombustível (6.962 MW), 228 projetos de térmicas a gás natural (61.635 MW) e doze projetos de ampliação de UHE (5.476 MW), conforme as Figuras 1 e 2, a seguir.

Figura 1. Projetos cadastrados e correspondente potência por fonte de energia.



Fonte: Informe de Cadastramento – LRCAP 2025.

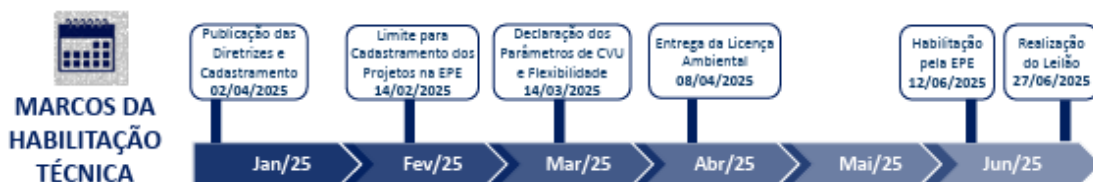
Figura 2. Potência cadastrada por tipo de fonte, por unidade da federação e por produto.



Fonte: Informe de Cadastramento – LRCAP 2025.

19. Também foram publicados os marcos definidos para a conclusão da habilitação técnica dos projetos cadastrados na EPE, bem como destaques acerca das atualizações das fórmulas utilizadas para os cálculos dos preços dos combustíveis das UTEs, conforme a Figura 3.

Figura 3. Marcos previstos para a conclusão pela EPE das análises relativas à habilitação técnica dos projetos cadastrados.



Fonte: Informe de Cadastramento – LRCAP 2025.

20. Nada obstante, nesse período também, em 13/3/2025, foi concedida liminar, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), a mandado de segurança impetrado por um conjunto de dezessete empresas do setor de biocombustíveis contra os atos do MME e da EPE, alegando que o critério de exclusão baseado no CVU não havia sido debatido em audiência/consulta pública e que a restrição poderia comprometer a concorrência.
21. Com relação à referida decisão, apenas às dezessete empresas foi assegurado o direito de participarem da fase de habilitação técnica do certame, desde que atendessem às demais exigências do edital. Foi ainda estabelecido um prazo de dez dias para que o MME e a EPE prestassem informações sobre o caso. Essa decisão impulsionou a publicação, em 19/3/2025, da Portaria GM/MME 103/2025, que alterou a Portaria Normativa GM/MME 96/2024, conforme anteriormente relatado.
22. No entanto, em 1º/4/2025, uma decisão da Justiça Federal, em atendimento a uma ação ajuizada pela Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (Proteste), suspendeu a realização do LRCAP 2025 até que seja concluída uma consulta pública para debater a precificação dos lances, sob o argumento de que a metodologia de precificação, em especial a inclusão do 'fator A', comprometia a competitividade das usinas termelétricas em ciclo combinado, as quais, conforme tese defendida pelos autores da ação, seriam mais eficientes e menos poluentes do que as que operam em ciclo aberto, de forma que deveriam ter melhores condições de competitividade no leilão.
23. Diante desse cenário, o MME, por meio da Portaria Normativa MME 106, de 3/4/2025, revogou as portarias que tratavam das diretrizes para a realização do LRCAP 2025.
24. Além disso, em evento realizado em 8/4/2025, o Ministro de Minas e Energia informou que será aberta uma consulta pública mais curta (com quinze dias para a apresentação de contribuições), visando a realização do leilão o mais breve possível, ainda em 2025, por uma questão de segurança energética.
25. Por fim, impõe ainda ressaltar que, paralelamente aos diversos questionamentos acerca das questões técnicas relacionadas à contratação, a Aneel havia aberto a Consulta Pública (CP) 10/2025 (com período de contribuição entre 27/2 e 14/4/2025), para receber sugestões ao edital do LRCAP de 2025.
26. Contudo, com a edição da supracitada Portaria Normativa MME 106/2025, que revogou as portarias que subsidiavam a realização do LRCAP de 2025, a continuidade da realização da CP 10/2025 restou comprometida e a Aneel afirmou que avaliará os próximos passos do Poder Concedente para endereçar como se dará a condução do referido processo, com eventual reabertura de período de contribuições para essa consulta ou nova instrução.

Elementos que impulsionaram a presente proposta de acompanhamento

27. Desde 23/1/2025, com a publicação da Nota Técnica ONS DPL 0009/2025/EPE-DEE-RE-005/2025, apresentando a metodologia, as premissas e os critérios para a definição da capacidade remanescente do SIN para escoamento de geração pela rede básica, DIT e ICG, algumas questões relacionadas ao LRCAP 2025 passaram a ser objeto de discussões e críticas no setor elétrico e no âmbito desta Corte de Contas:
- a) as justificativas para não aplicação do risco hidrológico às hidrelétricas no âmbito do LRCAP 2025;
 - b) o risco de entrega do produto 'Potência' por UTEs alimentadas por óleo diesel, apesar de o leilão impedir a participação de UTEs alimentadas por combustíveis fósseis;
 - c) os riscos associados a novos prazos para cadastro (avaliações dos projetos pela EPE), em função da liminar concedida pelo STJ;
 - d) as consequências da habilitação de UTEs com Custo Variável Unitário (CVU) superior ao CVU a gás natural do Programa Mensal de Operação do mês da publicação da Portaria Normativa GM/MME 96/2024, em face da liminar concedida pelo STJ;
 - e) a possibilidade de as usinas contratadas por meio do LRCAP 2025 serem acionadas fora do horário e não apenas para cobrir déficits de potência; e

f) *questões relacionadas com o “fator A”, como as justificativas, a motivação e a metodologia para a formulação desse critério, bem como a suspensão do certame, em razão da alegada falta de transparência para a definição do ‘fator A’ e da inexistência de consulta pública para tratar do aludido critério.*

28. *Adicionalmente, considerando as ações judiciais propostas relativas ao LRCAP 2025, o MME provavelmente se debruçará sobre os temas que foram objeto de tais ações, sendo razoável se presumir que serão apresentados critérios técnicos mais refinados, os quais também podem ser objeto de questionamentos futuros.*

29. *Exigências mais rigorosas para comprovação da cadeia de suprimentos dos combustíveis, principalmente em relação aos biocombustíveis; eventuais impactos do LRCAP 2025 na cadeia de fornecimento do gás natural e na cadeia de geração de energia elétrica, principalmente em razão da logística para o transporte do insumo; possibilidade de baixa contratação do produto hidrelétrico; e possíveis ajustes no ‘fator A’, são questões em relação às quais são esperadas mais discussões.*

30. *Outrossim, a abertura de nova consulta pública, por parte do MME, para debater esses assuntos e outros que eventualmente venham a surgir, se mostra fundamental para sanear essas questões e mitigar o risco de novas judicializações, que poderiam atrasar ainda mais o processo licitatório e, em tese, impactar na segurança da operação do SIN.*

31. *Nesse contexto, é relevante a participação desta Corte de Contas, uma vez que possui corpo técnico capaz de avaliar as restrições e as condições impostas na contratação, trazendo eventualmente um posicionamento técnico-jurisdicional sobre o tema, mitigando de forma mais eficiente o risco de novas judicializações atrasarem ainda mais a contratação.*

32. *Por fim, é importante destacar que se trata de um processo de licitação convencional (não envolvendo questões relacionadas a desestatizações), sendo imperiosa a compreensão prévia do alcance da competência deste Tribunal para fiscalizar o LRCAP 2025, visto que qualquer ação corretiva que necessite ser imposta exigirá uma atuação tempestiva por parte deste Tribunal.*

Proposta de realização de acompanhamento na modalidade ACOM

33. *Entende-se, portanto, que a realização de um acompanhamento, sob o enfoque operacional, atende aos critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, de modo a auxiliar os órgãos e entidades competentes sobre o tema e, inclusive, permitir o fornecimento de informações mais apuradas aos interessados envolvidos.*

34. *Pode-se vislumbrar, portanto, como objetivo geral deste acompanhamento a avaliação das questões já suscitadas no setor elétrico acerca do LRCAP 2025, bem como das providências adotadas pelos órgãos e entidades competentes em relação aos problemas e riscos previamente identificados.*

35. *Assim, como possíveis objetivos específicos do acompanhamento, citam-se:*

a) *verificar se há justificativas/motivações para os atos associados às questões que estão sendo objeto de discussões e críticas no setor elétrico e no âmbito desta Corte de Contas;*

b) *obter outras informações que permitam compreender aspectos técnicos relevantes da contratação que limitam ou estabeleçam condições de participação no certame;*

c) *avaliar questões que eventualmente sejam observadas e que possam resultar em riscos para a contratação e/ou para a execução dos contratos decorrentes do leilão; e*

d) *analisar a razoabilidade dos ajustes que serão promovidos na nova versão a ser publicada da portaria com as diretrizes do LRCAP 2025, bem como seu impacto aos consumidores.*

36. *Com a realização do referido acompanhamento (ACOM), espera-se induzir ações que reduzam os riscos associados ao LRCAP 2025 e que busquem assegurar o sucesso da referida contratação.”*

VOTO

Este processo destina-se a avaliar proposta de fiscalização, na modalidade acompanhamento, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), tendo por objeto as ações relacionadas ao leilão de reserva de capacidade de energia elétrica 2025 (LRCAP 2025).

2. Preliminarmente, convém destacar que o leilão na forma de potência é um mecanismo de contratação de usinas geradoras com o objetivo de garantir que o Sistema Interligado Nacional (SIN) disponha de potência suficiente para atender à demanda dos consumidores, especialmente nos momentos de pico ou em situações de emergência, como falhas em outras usinas ou oscilações climáticas que afetam a geração renovável.

3. O leilão foi demandado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), por meio da Portaria Normativa GM/MME 96/2024, é coordenado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e será realizado na plataforma *online* da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) (fonte: gov.br/aneel/).

4. A fiscalização pretendida tem por objetivo o acompanhamento e a avaliação de questões suscitadas no âmbito do setor elétrico (e até mesmo no Poder Judiciário) acerca do LRCAP 2025, bem como das providências adotadas pelos órgãos e entidades competentes em relação aos problemas e riscos identificados. Dentre essas questões já objeto de discussões, cumpre citar:

- a) as justificativas para não aplicação do risco hidrológico às hidrelétricas no âmbito do LRCAP 2025;
- b) o risco de entrega do produto “Potência” por usinas termelétricas (UTES) alimentadas por óleo diesel, apesar de o leilão impedir a participação de UTES alimentadas por combustíveis fósseis;
- c) os riscos associados a novos prazos para cadastro (avaliações dos projetos pela Empresa de Pesquisa Energética - EPE), em função da liminar concedida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ);
- d) as consequências da habilitação de UTES com Custo Variável Unitário (CVU) superior ao CVU a gás natural do Programa Mensal de Operação do mês da publicação da Portaria Normativa GM/MME 96/2024, em face da liminar concedida pelo STJ;
- e) a possibilidade de as usinas contratadas por meio do LRCAP 2025 serem acionadas fora do horário e não apenas para cobrir déficits de potência; e
- f) questões relacionadas com o “fator A”, como as justificativas, a motivação e a metodologia para a formulação desse critério, bem como a suspensão do certame, em razão da alegada falta de transparência para a definição do “fator A” e da inexistência de consulta pública para tratar do aludido critério.

5. O objeto da fiscalização apresenta enorme relevância para o SIN, garantindo a segurança do fornecimento de energia elétrica, evitando apagões e racionamentos. Consoante mencionado pela AudElétrica (peça 4), o leilão foi idealizado pelo governo federal como resposta aos desafios impostos pelas mudanças climáticas e à crescente variabilidade das fontes renováveis. A potência leiloada buscaria assegurar a confiabilidade e a segurança do fornecimento de energia elétrica no Brasil, especialmente nos horários de maior demanda e menor geração renovável.

6. O objeto fiscalizado também apresenta enorme materialidade, sendo estimado em bilhões de reais, seguindo valores típicos dessa modalidade de leilão no setor de energia elétrica. Segundo o *site* Poder360, o primeiro leilão realizado em 2021 resultou na contratação de 4,6 GW de potência para



o SIN, ao custo total de R\$ 57,3 bilhões [fonte: poder360.com.br/energia/leilao-de-reserva-de-capacidade-acaba-com-46-gw-contratados/].

7. Observo, assim, que a proposta atende às diretrizes contidas na Resolução-TCU 308/2019 e na Portaria-Segecex 14/2014, tendo sido registradas as devidas justificações para a realização da ação de controle em relação aos aspectos: risco, oportunidade, materialidade e relevância.

8. A fiscalização está alinhada ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028 e ao Plano de Gestão do TCU 2023-2025, contribuindo diretamente para o alcance dos seguintes objetivos estratégicos:

Objetivos Estratégicos do PET 2023-2028:

Objetivo 2: contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos

Objetivo 3: contribuir para a efetividade das políticas públicas.

Plano de Gestão do TCU 2023-2025:

Diretriz 1 – Qualidade do Gasto

Objetivo 2 - Contribuir para regularidade e economicidade de atos e contratos

Objetivo 3 - Contribuir para efetividade das políticas públicas.

9. Outrossim, o objeto da fiscalização encontra-se também na **lista de alto risco** apresentada no PET 2023-2028 (item 11 - Sustentabilidade do suprimento de energia elétrica).

10. Certamente, o acompanhamento ora proposto trará importantes contribuições ao leilão, mitigando de forma mais eficiente o risco de novas judicializações atrasarem ainda mais a contratação.

11. Em termos de procedimento, deve a unidade especializada submeter ao meu gabinete, oportunamente, a matriz de planejamento da fiscalização para fins de análise e eventuais contribuições.

12. Registro, por último, que, apesar de se tratar de ação de controle futura, iniciativa que, por sua natureza, deve ter sua tramitação reservada até o início dos respectivos trabalhos, o objeto da fiscalização não demanda tratamento sigiloso, razão pela qual esta decisão poderá ser pública.

Ante o exposto, considerando que foram atendidos todos os requisitos necessários à tramitação da matéria, acolho o parecer da AudElétrica e VOTO no sentido que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 968/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.096/2025-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Ministério das Minas e Energia e Agência Nacional de Energia Elétrica
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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, referentes à proposta de fiscalização, formulada pela Unidade de Auditoria especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), na modalidade acompanhamento, tendo por objeto as ações relacionadas ao leilão de reserva de capacidade de energia elétrica 2025 (LRCAP 2025).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 17, §5º, inciso III, da Resolução-TCU 308/2019, em:

9.1. autorizar a realização da fiscalização, nos moldes propostos pela AudElétrica, devendo essa unidade técnica observar a orientação contida no voto condutor desta decisão; e

9.2. restituir o processo à Secretaria de Controle Externo de Energia e Comunicações (SecexEnergia), para a adoção das providências pertinentes.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0968-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.791/2020-7

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Câmara de Comercialização de Energia Elétrica; Centrais Elétricas Brasileiras S.A.; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério da Fazenda; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Operador Nacional do Sistema Elétrico; e Secretaria do Tesouro Nacional

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS TOMADAS PELOS ENTES GOVERNAMENTAIS NO SETOR ELÉTRICO EM FACE DA CRISE CAUSADA PELA PANDEMIA DE COVID-19. TERCEIRA E ÚLTIMA FASE DO ACOMPANHAMENTO.



ANÁLISE CRÍTICA DAS PREMISSAS UTILIZADAS PARA
CÁLCULO DA CONTA-COVID. RECOMENDAÇÃO DE
MELHORIA A SER ADOTADA EM SITUAÇÕES FUTURAS.
CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento, promovido pelo Tribunal, das ações dos órgãos e entidades públicas do setor elétrico em resposta à crise gerada pela pandemia da Covid-19. Esta fiscalização integra o Plano Especial das Ações de Combate à Covid-19 e às suas consequências, que foi aprovada por esta Corte de Contas, por meio da Questão de Ordem 2/2020, de 25/3/2020.

2. Reproduzo, a seguir, com ajustes de forma, trechos do relatório final elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear:

“I - INTRODUÇÃO

[...]

Objeto

O objeto do acompanhamento são as medidas governamentais e regulatórias adotadas no Setor Elétrico Brasileiro (SEB), em resposta à crise gerada pela pandemia da Covid-19, causada pelo Coronavírus (Sars-Cov-2).

Histórico

Destaca-se, inicialmente, o contexto excepcional em que foi realizado o presente trabalho, o que ensejou, no âmbito do TCU, entre outras ações, a aprovação do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e às suas consequências, em 25/3/2020, com o seguinte objetivo:

‘Ampliar a interlocução do Tribunal com gestores federais que deverão adotar atos de gestão emergenciais em face da crise, fornecendo um panorama real, abrangente e concomitante a respeito das ações governamentais adotadas para o combate à Covid-19 e às suas consequências, para o apontamento de riscos e orientação aos gestores acerca de problemas potenciais no desenvolvimento das ações por ele pretendidas e que possam comprometer a efetividade das ações emergenciais, bem assim evitar o desperdício dos recursos públicos.’

*Diante desse cenário de ineditismo quanto à intensidade e ao nível de tempestividade e abrangência exigidos no processo de controle externo do setor elétrico e considerando os preceitos da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), que tem por lema a ‘experiência mútua e benéfica a todos’, deve-se mencionar ainda o trabalho realizado no âmbito do TC 017.673/2020-8, que tratou da produção de conhecimento relacionada a estudos para suporte do acompanhamento das ações emergenciais de combate à Covid-19 e suas consequências no setor elétrico brasileiro, por meio de realização de **benchmarking** internacional, com o objetivo de identificar as providências já adotadas, bem como aquelas que estavam sendo previstas em outros países no sentido de salvaguardar o fornecimento de energia elétrica no curto prazo e de preservar a estrutura do setor nos médio e longo prazos ao menor custo possível.*

Ao longo dos presentes autos, o Acórdão 1.346/2020 – Plenário (peça 37), Relatora: Ministra Ana Arraes, prolatado em 27/5/2020, avaliou os impactos iniciais da pandemia de Covid-19 no SEB, bem como de uma série de medidas adotadas em resposta a esses efeitos, em especial a operação denominada Conta-Covid, prevista no âmbito da Medida Provisória (MP) 950/2020, regulamentada pelo Decreto 10.350/2020, para injetar liquidez à cadeia de suprimento do setor elétrico por meio de socorro financeiro às distribuidoras de energia elétrica (peça 37).

Na ocasião, verificou-se, no que diz respeito aos dados de inadimplência no pagamento das contas de energia elétrica às distribuidoras, que não foi dada a devida publicidade à metodologia adotada para a elaboração do indicador utilizado no período de crise e para as suas respectivas séries históricas, motivo pelo qual recomendou-se à Aneel e ao Ministério de Minas e Energia (MME) que divulgassem os referidos indicadores, acompanhados da metodologia que os fundamentam, em observância aos arts. 3º, inciso VI, e 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública



Federal Direta, Autárquica e Fundacional. O atendimento da referida recomendação é objeto da Seção IV deste relatório.

Ato contínuo, desenvolveu-se análise sobre a edição da Resolução Normativa da Aneel (REN) 885/2020, de 23/6/2020, que estabeleceu regramento para implantação da Conta-Covid. A matéria foi apreciada por meio do Acórdão 1.905/2020 – Plenário, Relatora: Ministra Ana Arraes, de 22/7/2020 (peça 75).

Constatou-se, naquele momento processual, o adequado posicionamento da Aneel ao não discutir de forma geral e abstrata os efeitos econômicos da Covid-19 que poderiam dar ensejo a eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro das distribuidoras. Nesse sentido, a Agência estabeleceu, conforme previsto no art. 15 da REN 855/2020, a construção de metodologia própria para o tratamento do tema, cuja consulta pública foi instaurada em 19/8/2020, com prazo de 45 dias.

O presente relatório, por sua vez, apresenta análise específica sobre a metodologia de estipulação de valor teto por distribuidora para Conta-Covid e sobre o processo para o estabelecimento das condições de contratação da operação, além da avaliação acerca do atendimento da recomendação contida no Acórdão 1.346/2020 – Plenário (Seção IV deste relatório).

Ademais, será avaliada a metodologia estabelecida pela Aneel para reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão de distribuição e atribuição dos custos financeiros da Conta-Covid.

Objetivo e Escopo

O objetivo geral da presente fiscalização é contribuir para mitigação dos impactos da crise causada pela pandemia da Covid-19 sobre o setor elétrico, apontando riscos e compartilhando tempestivamente orientações aos gestores acerca de potenciais problemas no desenvolvimento de ações por eles pretendidas, favorecendo a pronta retomada do setor, bem como o tratamento adequado aos passivos legados da crise.

Este relatório final busca analisar a metodologia utilizada pela Aneel para determinar o montante envolvido na operação denominada Conta-Covid, bem como o processo e condições da contratação da operação de crédito; bem como avaliar as condições estabelecidas para eventuais pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos motivados pela pandemia.

CrITÉRIOS

Considerando o objeto definido para o acompanhamento, vislumbram-se os seguintes critérios legais, normativos, contratuais e de boas práticas:

- a) regime jurídico e tarifário do setor elétrico: Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988), Lei 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões e Permissões), Lei 9.427/1996 (Lei da Aneel) e Lei 10.438/2002;*
- b) medidas excepcionais adotadas em resposta à crise: Medidas Provisórias (MP) 949/2020 e 950/2020, Decreto 10.350/2020, REN 855/2020, 885/2020 e 1.009/2022;*
- c) política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional: Decreto 9.203/2017; e*
- d) Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU.*

Metodologia

Conforme reportado nos relatórios que subsidiaram as decisões já tomadas nos autos, Acórdão 1.346/2020 – Plenário (peça 39, p. 3) e Acórdão 1.905/2020 – Plenário (peça 77, p. 3), este acompanhamento foi realizado em contexto de situações excepcionais impostas pela crise da Covid-19.

Nesse sentido, adotou-se como premissa básica que a efetividade do controle externo é alcançada por meio de maior aproximação com os gestores durante o processo de materialização das medidas adotadas em resposta à crise, observados, no que couber, a situação extraordinária decorrente da pandemia e os ritos dispostos nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT-TCU) e no Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria-Segecex 27/2016).

Ademais, com o objetivo de dar tratamento tempestivo às questões analisadas na presente fiscalização, foram elaborados relatórios parciais, submetidos à então Relatora Ana Arraes para que, a seu melhor juízo, levasse a matéria ao conhecimento do Plenário.

Ao final do acompanhamento, apresenta-se o presente relatório de consolidação da fiscalização.

Na presente etapa, serão realizados: i) avaliação das condições de contratação da Conta-Covid; ii) análise da metodologia empregada pela Aneel para determinar o valor teto por distribuidora para a Conta-Covid; iii) avaliação da metodologia estabelecida pela Aneel para reequilíbrio econômico-financeiro dos Contratos de Concessão de Distribuição em consequência da pandemia; e iv) monitoramento do Acórdão 1.346/2020 – Plenário.

Nesse contexto, foram realizadas reuniões com gestores e especialistas da Aneel, do Banco Central do Brasil (Bacen) e do **Laboratory for Research and Development on Mathematical Programming and Statistics** da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Lamps/PUC-Rio).

II – VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1 Principais impactos da Crise da Covid-19 no SEB

Com o objetivo de contextualizar as particularidades do setor elétrico frente ao contexto trazido pela crise da Covid-19, são apresentados a seguir os principais aspectos já delineados nos relatórios precedentes, com informações atualizadas das consequências da Covid-19 no setor elétrico.

Como medida para reduzir o contágio por Covid-19, autoridades determinaram medidas de distanciamento social, com a diminuição do contato da população, e interdição de atividades não essenciais no período da pandemia, como atividades de alguns setores do comércio e indústrias, além da proibição de aglomeração de pessoas.

Tais medidas resultaram em choques de produção e consumo em vários setores da economia. As expectativas de mercado de junho de 2020 indicavam para retração do PIB, na ordem de 13,50% e 7,41% para os segundo e terceiro trimestres de 2020, respectivamente. Na ocasião, a previsão de início de recuperação era para o segundo trimestre de 2021 (Banco Central do Brasil - Sistema Expectativas. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/expectativas2/#/consultas>>. Acesso em 15/10/2024).

Contudo, de acordo com os dados oficiais, divulgados pelo IBGE, a queda do PIB brasileiro em 2020 foi da ordem de 4,1% frente a 2019 (Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes>>. Acesso em 15/10/2024).

Como realçado no primeiro relatório parcial de acompanhamento (peça 26, p. 7), em decorrência de medidas de sanitárias contra a Covid-19, houve queda na atividade econômica, que acabou repercutindo no consumo de energia e no aumento de inadimplência, ocasionando impacto em toda a cadeia do setor elétrico. Apresenta-se nos tópicos a seguir, descrição mais detalhada desses impactos.

II.1.1 Redução do consumo de energia

As previsões iniciais para projeção da carga de energia para o ano de 2020 se encontravam fundamentadas na perspectiva de crescimento do PIB da ordem de 2,3% e, igualmente, uma previsão de crescimento da carga da ordem de 4,2% (70.825 MW médios) (peça 20, item não digitalizável: 'Boletim Técnico PLAN 2020-2024_ONS_CCEE_EPE.pdf').

Após os primeiros sinais de redução da atividade econômica, com a revisão da expectativa de não se ter crescimento do PIB em 2020, o ONS, a CCEE e a EPE promoveram a primeira revisão trimestral de carga em 30/3/2020 (peça 20, item não digitalizável: 'Boletim_Tecnico_REV1 _QUAD_2020-2024_ONS_CCEE_EPE.pdf').

Em função do agravamento da crise econômica, já em abril de 2020, os órgãos – ONS, CCEE e EPE – pleitearam à Aneel revisão extraordinária da previsão de carga para o planejamento da operação do sistema (peça 20, item não digitalizável: 'Carta Conjunta ONS 0119-DGL-2020_CT CCEE-0006-2020_Ofício 0278-2020.pdf', p. 5).

Considerando apenas o Ambiente de Contratação Regulada (ACR), a CCEE apresentou, no Balanço Energético de 7/5/2020, uma estimativa de redução de 5,8% no consumo de energia, para um cenário conservador de manutenção do PIB em 2020 em relação aos valores de 2019 (crescimento de 0% em relação a 2019).

No Balanço Energético de 8/6/2020, contudo, as estimativas mais conservadoras da CCEE ponderaram uma contração no PIB na ordem de 5% em relação aos valores de 2019, acompanhada de uma redução na carga do ACR na ordem de 6,6%, também em relação aos valores de 2019 (peça 70, p. 8).

No contexto do presente relatório é possível verificar os dados consolidados do consumo de energia tanto no período mais crítico da pandemia, no exercício de 2020, como nos anos posteriores, de 2021 e 2022.

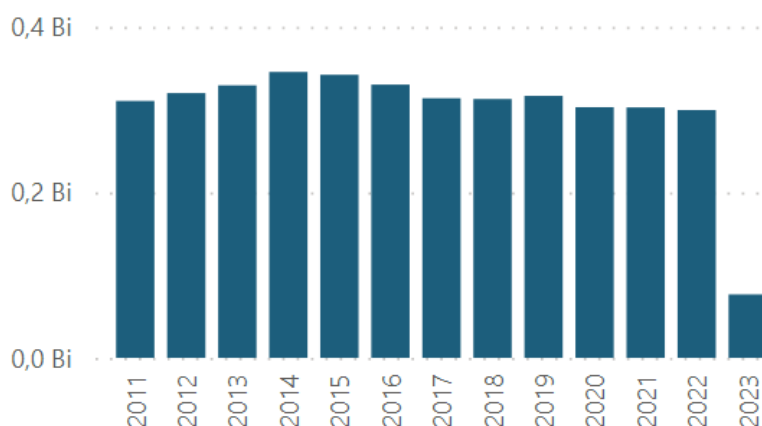
A Figura 1 mostra o consumo de energia por ano do mercado cativo, a partir de informações obtidas do Sistema de Acompanhamento de Informações do Mercado para Regulação Econômica (Samp) da Aneel. Os dados de 2019 a 2022 estão sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1: Consumo de Energia do Mercado Cativo 2019-2022

Ano	Consumo (MWh)	Variação em relação ao ano anterior
2019	316.461.149,23	1,20%
2020	302.861.951,20	- 4,3%
2021	302.567.709,80	- 0,10%
2022	299.371.390,20	-1,05%

Fonte: elaboração própria a partir dos dados obtidos em <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/cativo>, acesso em 15/10/2024.

Figura 1: Consumo de energia elétrica por ano.
Consumo de Energia Elétrica por Ano (MWh)



Fonte: <https://portalrelatorios.aneel.gov.br/luznatarifa/cativo>, acesso em 15/10/2024.

No entanto, as condições de redução de consumo em cada concessão e cada mercado apresentam características únicas, tanto em relação à amplitude de variação da carga, quanto em relação às variações esperadas do próprio mercado no qual a distribuidora se encontra.

Não obstante, consultando o Balanço de Geração e Consumo de 2021, publicado pela CCEE em janeiro/2022, verificou-se que o consumo total de energia em 2021 (abrangendo mercado cativo e livre) apresentou crescimento em relação ao ano de 2020, da ordem de 4%, demonstrando recuperação da carga, que havia tido significativa redução entre abril e junho de 2020, devido às medidas de restrição ocasionadas pela Covid-19 (peça 111).

Dados da EPE também confirmam essa recuperação. De acordo com as Previsões de Carga para o Planejamento Anual da Operação Energética (PLAN 2021-2025 e 2023-2027, peças 110 e 119, respectivamente), em 2019, período pré-pandemia, foi verificada carga de 67.835 MW médio no SIN (peça 110, p. 14), enquanto a previsão de carga para 2020 era de 66.793 MW médio, para 2021, de para 2022 era de 70.948 MW médio e, para 2023, de 71.735 MW médio.

Os números apresentados na Tabela 2, extraídos do Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2022 (ano base 2021), elaborado pela EPE, confirmam que o consumo em 2021 retornou aos patamares observados anteriormente à pandemia

Tabela 2: Consumo de energia de 2016 a 2021

Brasil	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Consumo total (TWh)	461	467	475	483	476	497

Fonte: EPE (peça 112)

II.1.2 Sobrecontratação das distribuidoras

O choque de demanda em função da Covid-19 e de suas medidas de mitigação, associado à rigidez dos contratos de longo prazo de compra de energia das distribuidoras, trouxe riscos de sobrecontratação no segmento de distribuição.

Existem mecanismos regulatórios que podem auxiliar na redução dessa sobrecontratação das distribuidoras. O Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits (MCSD), por exemplo, permite a redução ou compensação dos volumes de Contrato de Compra de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR), contratos de longo prazo firmados após leilões de energia realizados pela Aneel, entre os agentes de distribuição.

Já o Mecanismo de Venda de Excedentes (MVE) permite, às distribuidoras, a venda, no Ambiente de Contratação Livre (ACL), do excedente de energia contratada acima da totalidade dos seus mercados. A Resolução Normativa (REN) Aneel 711/2016, por sua vez, permite a descontratação de CCEARs cujas usinas geradoras ainda não tenham nenhuma unidade geradora em operação comercial, por meio de negociação bilateral entre os agentes.

No entanto, tais mecanismos não implicam, geralmente, em alterações nos compromissos originais de compra de energia com os vendedores. Pelo arcabouço regulatório, à exceção da situação prevista na REN 711/2016, não é facultado às distribuidoras realizar a descontratação de energia, senão, em caráter excepcional, após aprovação da Aneel.

II.1.3 Redução da receita das distribuidoras de energia elétrica

O faturamento do serviço de distribuição de energia elétrica, em especial no que se refere ao ambiente regulado que, segundo o Boletim Abraceel de maio de 2023 (disponível em <<https://abraceel.com.br/wp-content/uploads/2023/05/Boletim-Mensal-Maio.pdf>>, acesso em 15/10/2024) representa 62% da energia consumida no SEB, é a porta de entrada de grande parte da arrecadação do sistema, que suporta toda a cadeia de contratos de comercialização no ACR, os contratos de transporte de energia, além dos tributos e encargos associados. Por conseguinte, a redução de consumo resulta em um impacto direto na receita das distribuidoras, o que, por seu turno, pode afetar toda a cadeia do SEB.

Para mitigar o problema de caixa (faturamento) das distribuidoras durante os meses de consumo inferior em consequência da Covid-19, foi realizada operação de crédito denominada Conta-Covid, que será analisada neste relatório na Seção III.1.

Em suma, a Conta-Covid é um empréstimo, sem recursos do Tesouro Nacional, lastreada por ativos tarifários. A operação foi organizada para evitar reajustes maiores nas tarifas de energia elétrica já no ano de 2020, garantir liquidez ao setor, assegurando recursos financeiros necessários para compensar a perda de receita temporária das distribuidoras em decorrência da pandemia, e proteger os demais agentes do setor ao permitir que as distribuidoras continuassem honrando seus contratos – com geradoras, transmissoras e encargos.

A taxa de juros da operação foi estabelecida em CDI + 2,8% ao ano, com 11 meses de carência e prazo de 54 meses para amortização (Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-apresenta-condicoes-da-ajuda-ao-setor-eletrico>>. Acesso em 12/12/2022).

Para o consumidor, a iniciativa representa a postergação e o parcelamento de impactos tarifários que, caso contrário, teriam efeitos imediatos nas contas de energia. Os eventuais aumentos na tarifa, necessários diante da situação, serão diluídos em 60 meses. Os repasses dos montantes contratados para as empresas de distribuição ocorreram até dezembro de 2020. Cada distribuidora teve uma cota específica da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) para a amortização das operações contratadas, por meio do encargo tarifário chamado de CDE-COVID (Disponível em: <<https://www.ccee.org.br/en/mercado/contas-setoriais/conta-covid>>. Acesso em 15/10/2024).

Cabe mencionar ainda que a degradação na renda de consumidores residenciais, inclusive, poderia gerar um ciclo vicioso, resultante da ampliação do público elegível para a tarifa social (consumidor de baixa renda) e aumento tarifário para consumidores não beneficiados, por se tratar de um subsídio cruzado.

II.1.4 Aumento da inadimplência

Conforme regulação da Aneel, os dados de inadimplência referem-se ao percentual da receita faturada em determinado mês e ainda não recebida no mês de referência.

Com o agravamento da crise econômica e de saúde pública, os impactos tanto na inadimplência habitual quanto na recuperação dos valores devidos poderiam prejudicar ainda mais o fluxo financeiro das distribuidoras. Sob a ótica do consumidor, o inadimplemento pode resultar no encerramento da relação contratual (suspensão do fornecimento de energia), previsto na Resolução Normativa (REN) Aneel 414/2010, ressalvadas pelas medidas adotadas pela Agência (peça 26, p. 17).

A paralisação da atividade econômica gerada pela crise restringe os fluxos financeiros por falta de capacidade de pagamento, apontando para o risco de aumento da inadimplência, tanto de consumidores residenciais como de empresas. Para mitigar esse problema, foi criada a Conta-Covid, a ser analisada na Seção III.I do presente relatório.

Diante dos efeitos econômicos ocasionados pela pandemia de Covid-19, a Aneel solicitou às distribuidoras que informassem periodicamente à Agência os dados com base diária, além do histórico verificado desde janeiro de 2019, para se obter um parâmetro de comparação anterior à pandemia (peça 107, p. 6).

O conceito de inadimplência adotado corresponde à diferença entre o valor total das faturas que foram emitidas com vencimento em determinada data e a arrecadação verificada na mesma data. A Tabela 3 dá a dimensão dos números apurados pela Aneel.

Tabela 3: Inadimplência no período de março de 2020 a dezembro de 2022

Classe de consumidor	Faturamento Acumulado (R\$)	Pagamento Acumulado (R\$)	Inadimplência acumulada (R\$)	Inadimplência acumulada (%)
Comercial	170.520.452.751	165.660.696.125	4.859.756.625	2,85%
Iluminação Pública	21.445.255.129	20.730.955.007	714.300.122	3,33%
Industrial	106.306.177.287	104.552.904.516	1.753.272.771	1,65%
Poder Público	30.732.535.420	30.392.488.882	340.046.538	1,11%
Residencial	375.490.333.302	361.052.843.409	14.437.489.894	3,84%
Rural	39.735.791.279	38.727.068.462	1.008.722.816	2,54%
Total	744.230.545.167	721.116.956.401	23.113.588.766	3,11%

Fonte: Aneel (peça 107, p.6)

Comparando os dados da Tabela 3 com a inadimplência média do ano de 2019 (período pré-pandemia), da ordem de 1,93%, observa-se que houve aumento na inadimplência que pode estar associado aos efeitos advindos da pandemia de Covid-19.

Conforme informado no relatório inicial do Acompanhamento (peça 26), chegou a ser observado – em maio/2020 – valores de inadimplência da ordem de 14,7% (peça 20, 'Nota Técnica 13-2020-ASSECMME.pdf', item 4.55, p. 8).

Não obstante a situação verificada, a Aneel considera que os efeitos financeiros desse aumento da inadimplência se encontram neutralizados, sobretudo pelo advento da Conta-Covid (peça 107, p. 6).

II.2 Medidas em Resposta à Crise da Covid-19 no SEB

Conforme informado desde o primeiro relatório parcial de acompanhamento, o Poder Concedente adotou algumas medidas de mitigação em face dos impactos da crise da Covid-19 sobre o setor elétrico.

Cita-se, em especial, a criação, por meio da Portaria 6.335, de 8/4/2020, o Gabinete de Monitoramento da Situação Elétrica (GMSE), coordenado diretamente pela Diretoria Colegiada da Aneel, com objetivo de coordenar as ações de enfrentamento dos efeitos da pandemia da Covid-19 no setor elétrico. No âmbito do GMSE, a Aneel adotou importantes medidas de monitoramento da crise, como, por exemplo, a solicitação às distribuidoras de informações diárias sobre a evolução do consumo de energia elétrica e da inadimplência.

Nos tópicos a seguir serão abordadas as principais medidas de resposta à Crise da Covid-19 pelos órgãos competentes.

II.2.1 Suspensão de leilões

Conforme informado no relatório inicial (peça 26), a avaliação contida na Nota Técnica 1/2020-GMSE/Aneel, de 16/4/2020, foi no sentido de que, inicialmente, não havia risco de restrição energética, dado que a situação hidrológica do período úmido entre dezembro de 2019 e abril de 2020 havia sido suficientemente favorável para enfrentar o próximo período seco.

A hidrologia favorável, associada à redução do consumo de energia em decorrência das medidas para redução do contágio da Covid-19 impactaram positivamente na Energia Armazenada (EAR) do período e confirmam a situação de relativo conforto da situação de segurança energética durante o enfrentamento da pandemia.

Dessa forma, considerando a sobrecontratação circunstancial das distribuidoras, o MME, por meio da Portaria 134/2020 havia postergado por tempo indeterminado a realização de leilões destinados a atender

as necessidades de energia das distribuidoras no SIN e solução de suprimento aos Sistemas Isolados. Além disso, postergou a realização de leilão para expansão dos sistemas de transmissão, reabrindo a Consulta Pública (CP) destinada ao aprimoramento do Leilão de Transmissão 1/2020 (CP 46/2019).

Parte dos leilões planejados que foram suspensos (Leilão de Energia Existente A-4 e A-5 de 2020) tinha como objetivo substituir energia de térmicas antigas (com contratos vencendo em 2023) e de alto custo por energia de térmicas mais modernas e mais baratas, principalmente a gás natural. A temática da participação das termelétricas na matriz elétrica brasileira é objeto do TC 038.088/2019-3.

Em 4/12/2020, foram retomados os leilões de geração, com o 25º Leilão de Energia Existente (A-1). No entanto, nesse certame, apenas uma distribuidora adquiriu energia (Empresa Luz e Força Santa Maria do Espírito Santo).

Em 2021, ocorreram vários leilões de energia (<https://www.ccee.org.br/mercado/leilao-mercado>, acesso em 15/10/2024). Citam-se o 33º e 34º Leilão de Energia Nova (A-3 e A-4, respectivamente), ocorridos em 8/7/2021, quando foram contratados 33 novos empreendimentos no A-3, com 216 MWmed de garantia física, e 18 novos empreendimentos no A-4, totalizando 202 MWmed; os 23º, 24º e 26º e 27º Leilões de Energia Existente, que contrataram, respectivamente, 58,3 MWmed, 64,2 MWmed, 66 MWmed e 72 MWmed; e o Procedimento Competitivo Simplificado (PCS) com 778 MWmed.

Importante mencionar ainda que, durante o ano de 2021, o Brasil passou uma grave crise hidroenergética, acompanhada pelo TCU no bojo do TC 016.319/2021-4. Em razão disso, nos anos de 2021 e 2022, foram realizados leilões voltados a contratação de energia principalmente de fonte termelétrica.

Em 2022, destaca-se o 36º Leilão de Energia Nova A-4, com 237,5 MWmed contratados, o 37º Leilão de Energia Nova A-5, com 176,8 MWmed contratados, e o 2º Leilão de reserva de capacidade, com 710,9 MWmed de garantia física (<https://www.ccee.org.br/mercado/leilao-mercado>, acesso em 15/10/2024).

II.2.2 Suspensão dos cortes de energia

A Aneel aprovou a REN 878/2020, de 24/3/2020, estabelecendo a vedação de suspensão do fornecimento de energia elétrica por inadimplência pelo prazo de noventa dias. Essa suspensão alcançou, entre outros, unidades consumidoras – residenciais urbanas de baixa renda e rurais – e as consideradas atividades essenciais – hospitais, por exemplo.

A REN 878/2020, ao mesmo tempo que retirou a possibilidade de corte por inadimplência da distribuidora, flexibilizou diversas obrigações, por exemplo dispensa de atendimento presencial ou prestação de alguns serviços quando fosse necessário focar na continuidade do serviço, por exemplo.

Considerando que ainda estavam presentes as restrições impostas pela pandemia da Covid-19 no Brasil, a diretoria da Agência, em 15/6/2020, decidiu prorrogar o prazo de vedação de cortes até 31/7/2020 e estabeleceu a Consulta Pública 38/2020 com o intuito de obter subsídios para as alterações na REN 878/2020, com intuito de manter a vedação ao corte por inadimplência até 31/12/2020 em casos específicos, como, por exemplo, para consumidores das subclasses residenciais baixa renda.

A Consulta Pública 38/2020 resultou na Nota Técnica 32/2020/2020-SRD/Aneel e na Resolução 891/2020, que alterou o prazo de vedação do corte por inadimplência para 31/12/2020.

Os prazos de vedação do corte por inadimplência foram sucessivamente prorrogados para 30/6/2021, pela Resolução 928/2021, e para 30/9/2021, pela Resolução 936/2021, até que ambos normativos foram revogados pela Resolução 1.000/2021.

A suspensão dos cortes por não pagamento foi importante para proteger os consumidores que não têm acesso a meios digitais de pagamentos e que utilizam casas lotéricas e agências bancárias para o pagamento, normalmente os consumidores mais hipossuficientes, de baixa renda.

Ademais, a Agência estabeleceu outras medidas no sentido de contribuir com as ações de isolamento social e de priorizar o fornecimento de energia elétrica de forma contínua e confiável.

Conforme demonstrado na Seção II.1.4, houve aumento na inadimplência apurada no período de março de 2020 a dezembro de 2022, com destaque para a classe de consumidores residenciais, que tiveram a inadimplência no período na ordem de 3,84% (Tabela 3), a mais significativa entre todas as classes de consumidores. Embora importante no aspecto social, a suspensão do corte por inadimplemento pode ter colaborado para o aumento da inadimplência.

Por meio do Ofício 0021/2023-TCU/AudElétrica (peça 103), a Aneel foi instada a se manifestar sobre os efeitos financeiros para as distribuidoras decorrentes da vedação de suspensão do fornecimento de energia elétrica estabelecido pela REN 878/2020.

Em resposta, a Aneel destaca que a principal medida adotada para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do sistema foi a criação da Conta-Covid, normatizada pela Agência por meio da REN 885/2020. Ressalta, no entanto, que ainda há pedidos de Revisão Tarifária Extraordinária (RTE) de algumas distribuidoras em instrução na Agência para análise dos aspectos econômicos (peça 107, p. 7).

II.2.3 Ampliação da base de beneficiários e de descontos da Tarifa Social

Outra medida temporária emergencial previstas na MP 950/2020, publicada em resposta às consequências da crise da Covid-19, foi ampliar os descontos, por três meses, para os consumidores beneficiários da Tarifa Social. De acordo com a exposição de motivos da MP (peça 20, item não digitalizável: 'Exposição de Motivos MP-950-20.pdf'), o objetivo foi minimizar os impactos econômicos para a população de baixa renda.

Conforme a Nota Técnica 2/2020/DGSE/SEE, que subsidiou a publicação da MP 950/2020 (peça 20, item não digitalizável: 'Nota Técnica 2-2020-DGSE-SEE.pdf'), a isenção de 100% da Tarifa Social representava um custo de R\$ 390 milhões por mês, o que alcançaria cerca de R\$ 1,2 bilhão ao longo de três meses.

A MP 950/2020 perdeu sua eficácia em 6/8/2020, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso Nacional. Em 4/10/2020, se encerrou o prazo para a edição de decreto legislativo que disciplinaria as relações jurídicas constituintes e decorrentes da MP 950/2020, e, desta forma, nos termos do § 11 do art. 62 da Constituição Federal, todos os atos praticados na vigência da aludida medida provisória permaneceram por ela regidos.

Nesse contexto, para a cobertura do desconto, a medida autorizou o aporte extraordinário de recursos federais à CDE, limitado a R\$ 900 milhões, com fundamento no crédito extraordinário lastreado na MP 949/2020, em favor do MME. A Aneel informou que o custo total da isenção da Tarifa Social por três meses foi de R\$ 1,22 bilhão, e que a diferença entre esse valor e os R\$ 900 milhões inicialmente previstos foi coberta por sobra de recursos da própria CDE, resultante de despesas que não foram executadas (peça 107, p. 8).

Quanto à CDE, ressalte-se o mecanismo legal estabelecido na Lei 13.360/2016 para que o executivo conduza plano de redução estrutural das despesas dessa conta. Tal esforço foi objeto de fiscalização no âmbito do Acórdão 1.215/2019 – Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, monitorado pelo Acórdão 2.028/2024 – Plenário.

II.2.4 Suspensão de reajustes tarifários

Os reajustes tarifários ordinários de 2020 foram aprovados pela Aneel com termo inicial de eficácia para noventa dias após o ato de aprovação (peça 20, item não digitalizável: 'Nota Técnica 001-2020 GMSE Aneel.pdf, de 16/4/2020'). Com isso, a título de exemplo, ficaram suspensas a aplicação dos reajustes tarifários da EMT, EMS e da CPFL de 2020 até a data de 30/6/2020, quando deveriam ter vigência a partir de 8/4/2020.

'13. Em 7 de abril de 2020, por ocasião da deliberação dos processos tarifários da Energisa Mato Grosso (EMT), Energisa Mato Grosso do Sul (EMS) e Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL Paulista), bem como em 14 de abril de 2020, por ocasião da deliberação dos processos tarifários da Companhia Energética do Ceará (Enel CE), Companhia Energética do Rio Grande do Norte (Cosern) e Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba), tendo em vista o cumprimento das cláusulas dos respectivos Contratos de Concessão, os reajustes foram aprovados com a suspensão da aplicação por 90 (noventa) dias, ajustando-se as parcelas associadas aos reajustes com as cotas devidas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).'

No total, quinze concessionárias foram afetadas pela suspensão de temporária do reajuste tarifário. O mecanismo utilizado pela Aneel para evitar o desequilíbrio econômico dessas empresas foi o pagamento menor do encargo de CDE mensal pelas concessionárias nos meses de competência da distribuidora até junho ou julho de 2020 (peça 107, p. 9).

Os valores compensados estão descritos na Tabela 4.

Tabela 4: Redução mensal da CDE como compensação de reajuste tarifários suspensos

Empresa	Abril (R\$)	Maior (R\$)	Junho (R\$)	Julho (R\$)	Não compensado (R\$)
CPFL Paulista	51.218.220,39	51.218.220,39	51.218.220,39		
EMT	8.679.664,17	8.679.664,17	8.679.664,17		
EMS	14.058.316,17	14.058.316,17	14.058.316,17		

Enelce		12.081.441,85	12.081.441,85	12.081.441,85	
esse		950.353,28	950.353,28	950.353,28	
Cosern		4.687.516,50	4.687.516,50	4.687.516,50	
Coelba		25.974.405,63	25.974.405,63	25.974.405,63	
Celpe		15.850.369,34	15.850.369,34	15.850.369,34	
Ceal		4.957.004,58	4.957.004,58	4.957.004,58	9.464.482,60
Cemig-D			31.573.647,12	31.573.647,12	
RGE Uni				15.083.437,37	
ENF				109.474,12	
EMG				1.085.060,46	
Copel-D				10.966.930,23	
Cocel				34.802,46	
Total	73.956.200,73	138.457.291,91	170.030.939,03	123.354.442,94	9.464.482,60

Fonte: Aneel (peça 107, p. 10)

Assim, tem-se o total de R\$ 505.798.874,61 em valores não repassados à CDE como forma de compensação de reajustes tarifários suspensos em função da pandemia de Covid-19. A Aneel acrescenta que os valores que deixaram de ser pagos de CDE fizeram parte da operação financeira denominada Conta-Covid e, portanto, ainda estava sendo pago através do encargo de CDE Conta-Covid. Desta maneira, a neutralização dos efeitos da suspensão só ocorreria de maneira plena com a finalização da operação de empréstimo setorial (peça 107, p.10).

Nesse sentido, cabe informar que, em agosto de 2024, houve a quitação da Conta-Covid mediante a operação de securitização autorizada por meio da MP 1.212/2024, como tratado na Seção II.2.7 deste relatório. Dessa forma, os efeitos da suspensão dos reajustes tarifários em função da pandemia de Covid-19 foram neutralizados com a quitação da conta.

II.2.5 Utilização de fundos relativos a encargos setoriais

O GMSE/Aneel, instituído pela Agência para monitorar os efeitos da crise, se pronunciou por meio da Nota Técnica 1/2020-GMSE/ANEEL, de 16/4/2020, propondo as seguintes medidas (peça 20, item não digitalizável: 'Nota Técnica 001-2020 GMSE Aneel.pdf'):

- a) revisão do orçamento da CDE, visando possível redução ou modulação das cotas cobradas dos agentes que comercializam energia elétrica com o consumidor final;
- b) destinação alternativa de parte dos recursos do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e de Eficiência Energética (EE), com reserva dos valores futuros, totais ou na média dos anualmente não utilizados, para garantia de operações financeiras;
- c) avaliação da possibilidade de modulação e liberação de liquidez nos encargos: Programa de Incentivo às Fontes Alternativas (Proinfa), quanto aos Encargos de Serviço de Sistema (ESS) e em relação aos Encargos de Energia de Reserva (ERR); e
- d) revisão da Alíquota da Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica (TFSEE), na perspectiva principal de desoneração futura ou sua manutenção, então com vistas a crescer conta de garantia de operações financeiras do setor, junto com P&D, EE e outros encargos;

Instada a se manifestar sobre as medidas efetivamente adotadas para combater os efeitos da pandemia de Covid-19 (peça 103), a Aneel apresentou uma relação de atos emitidos pela Agência, com as medidas adotadas de enfrentamento à pandemia, assim como os valores envolvidos, nos casos de serem explícitos nos respectivos atos. As medidas mais relevantes são detalhadas a seguir (peça 107, pp. 10-14).

- a) no Despacho 986, de 7/4/2020, a Aneel determinou à CCEE que repassasse aos agentes de consumo os recursos financeiros disponíveis no fundo de reserva para alívio futuro de encargos, em sua totalidade e na proporção do consumo líquido dos últimos 12 meses, de cada agente, utilizada para restituição de montantes excedentes da Conta de Energia de Reserva (Coner), referente à última contabilização;
- b) no Despacho 1.106, de 20/4/2020, a Aneel autorizou o ONS a: i) deduzir os Encargos de Uso do Sistema de Transmissão de Rede Básica (EUST-RB) do segmento consumo, a ser estabelecido na Apuração Mensal dos Serviços e Encargos de Transmissão (AMSE) dos meses de abril, maio e junho de 2020; e ii) postergar a cobrança da Parcela de Ineficiência por Sobrecontratação (PIS) de 2019 para outubro de 2020, conforme valores estabelecidos no Relatório de Apuração da Parcela de Ineficiência por Sobrecontratação dos MUST

- ano 2019. Ambas as medidas representam um alívio da ordem de R\$ 432 milhões a distribuidoras e consumidores livres;

c) os Despachos 1.414, de 19/5/2020, e 1.761, de 18/6/2020, definiram os valores de R\$ 154.460.463,52 e R\$ 181.816.508,39, respectivamente, a serem considerados na apuração mensal dos serviços e encargos de transmissão dos meses de maio e junho de 2020, para fins de abatimento EUST-RB do segmento consumo associados à contratação em regime permanente.

d) o Despacho 1.511, de 26/5/2020, suspendeu em caráter excepcional e temporário, a aplicação da sistemática de acionamento do sistema de Bandeiras Tarifárias, prevista no Submódulo 6.8 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret), e acionou bandeira verde, até 31/12/2020, consonante ao período estipulado no Decreto 10.350/2020, para cobertura de custos do setor elétrico com recursos da Conta-Covid.

e) o Despacho 2.425, de 25/8/2020, manteve o valor da tarifa de repasse de Itaipu em US\$ 28,41/KW.mês, conforme publicado na Resolução Homologatória 2.654/2019.

A Aneel ressalta que todas essas medidas, em complemento da implementação da Conta-Covid, serviram para neutralizar em grande parte os efeitos financeiros decorrentes da pandemia de Covid-19 (peça 107, p. 6).

II.2.6 Mecanismos de descontração

A sobrecontratação de energia elétrica ampliada pela queda de consumo de energia durante as medidas de mitigação da pandemia foi um dos pontos de atenção durante a Crise, impactando os segmentos de geração e de distribuição.

Nesse sentido, a Aneel aprovou, por meio do Despacho 1.661/2020, a possibilidade de a CCEE realizar processamento extraordinário do Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits de Energia Nova A-1 (MCSDEN A-1) e do Mecanismo de Vendas de Excedentes Anual (MVE Anual), ambos para vigência em 2021, em junho e agosto de 2020, respectivamente.

Ademais abriu-se a Consulta Pública 37/2020 para aprimorar os mecanismos existentes de gestão do portfólio de energia pelas distribuidoras, bem como propôs novo mecanismo para diferimento do pagamento de contratos regulados e suspensão do pagamento de contratos regulados mediante extensão de outorgas. Como resultado da Consulta Pública 37/2020, a Diretoria da Aneel, por unanimidade, decidiu:

a) autorizar o aprimoramento do cronograma dos mecanismos de gestão da contratação das distribuidoras e a consolidação das normas que tratam de tais mecanismos no mesmo normativo;

b) determinar à Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) o envio dos novos módulos de Regras e Procedimentos de Comercialização até 31/3/2021, contendo as alterações propostas no item 'i' do presente dispositivo;

c) autorizar a ampliação para 30% (trinta por cento), em todos os processamentos do Mecanismo de Venda de Excedentes (MVE) referentes ao ano de 2021, o limite estipulado no inciso III do art. 4º da Resolução Normativa 824/2018, referente ao montante total de energia elétrica passível de ser declarado pelas distribuidoras; e

d) instaurar a segunda fase da Consulta Pública 37/2020, no período entre 10/12/2020 até 29/1/2021, com vistas a colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits de Energia Nova (MCSDEN) A-0 e para o aprimoramento da Resolução Normativa 453/2011 com vistas a inclusão de todas as novas modalidades de MCSDEN na caracterização do máximo esforço.

Tais decisões foram materializadas no Despacho 3.448/2020 e na Resolução Normativa 904/2020.

O Despacho 3.448/2020 ampliou para 30%, em todos os processamentos do Mecanismo de Venda de Excedentes (MVE), referentes ao ano de 2021, o limite estipulado no inciso III do art. 4º da Resolução Normativa 824/2018, referente ao montante total de energia elétrica passível de ser declarado pelas distribuidoras.

A Resolução Normativa 904/2020, por sua vez, estabeleceu critérios e condições do Mecanismo de Venda de Excedentes e dos mecanismos de gestão de contratos de comercialização de energia elétrica provenientes de novos empreendimentos de geração. Diante da recuperação do consumo do mercado regulado, bem como da redução das inadimplências (perda de arrecadação), foi proposto a não utilização da Modulação de Pagamentos Relativos à Compra de Energia pelas Distribuidoras, pois, como se extraiu da contribuição da CCEE no âmbito da CP 37/2020, o 'mecanismo de diferimento tende a apresentar baixa utilização, ao passo que representará elevado custo aos agentes' (peça 117, p. 6).

Em relação à possibilidade de flexibilização dos mecanismos de gestão de portfólio das distribuidoras, notadamente sobre a possibilidade de descontratação de geradores em operação comercial, sempre de forma voluntária, seja por meio do MCSDE de Energia Nova (MCSDEN) ou por meio de acordos bilaterais, conforme o Voto da Resolução Normativa 904/2020, decidiu-se por não permitir a participação de usinas em operação comercial dos MCSDEs de Energia Nova (peça 117, p. 8).

Um outro ponto tratado, foi a atualização do critério de máximo esforço. Conforme o Decreto 5.163/2004, certos eventos podem levar as distribuidoras à sobrecontratação de forma involuntária, como a migração de consumidores para o ACL, a alocação de cotas de Itaipu, dentre outros. Para esses casos, o Decreto prevê que a distribuidora deverá realizar o máximo esforço em adequar seu nível contratual. Desde que realizado o máximo esforço, tais eventos podem ser reconhecidos como sobrecontratação involuntária. Nesse caso, o tratamento foi dado na segunda fase da Consulta Pública 37/2020, a qual resultou na Resolução 1.018/2022.

Em relação à flexibilização do limite de contratação de venda de excedentes (MVE), foi definido que o limite de venda para 2021 também poderia ser majorado para 30%, assim como foi realizado para 2020, por meio do Despacho 936/2020. Dessa autorização, como mencionado, resultou o Despacho 3.448/2020 tratado acima.

Posteriormente, a Resolução 904/2020 foi revogada pela Resolução 1.009/2022.

Na segunda fase da Consulta Pública 37/2020, o objetivo foi colher subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do Mecanismo de Compensação de Sobras e Déficits de Energia Nova (MCSDEN) A-0 e da REN 1.009/2022, para eventual incorporação das modalidades de MCSDEN na caracterização do máximo esforço na gestão do portfólio das distribuidoras.

Após avaliar o problema posto pela SRM e as contribuições da 2ª fase da CP 37/2020, a proposta aprovada foi a de excluir o processamento do MCSDEN A-0 do mês de outubro, manter o processamento do mês de julho, inserindo a restrição de declaração da distribuidora para até 5% da carga verificada do ano anterior, retirando-o do critério do máximo esforço, e manter integralmente o processamento do mês de abril (peça 114, p. 7).

Além disso, foi decidido pela retirada do MCSDEN A-0 do mês de julho da análise do máximo esforço. Para todos os outros casos não houve alteração normativa para contemplar novos MCSDEN na análise do máximo esforço das distribuidoras para caracterização de involuntariedade em relação à contratação de energia elétrica (peça 114, p. 10).

Para a contratação de novos empreendimentos de geração A-6, tendo em vista a previsão de leilão em agosto de 2022, excepcionalmente, para o ano de 2022, para que as distribuidoras tenham oportunidade de ajustarem suas posições contratuais para o ano de 2028 antes da realização do leilão para contratação de novos empreendimentos de geração A-6, foi permitido que o processamento do MCSDEN A-6 possa ser realizado a qualquer tempo, desde que antes do leilão previsto para agosto daquele ano (peça 114, p. 11).

Como resultados globais do processamento extraordinário do MCSDEN A-1, foram efetivadas reduções contratuais de 610,95 MW médios para o produto de três meses (janeiro/2021 – março/2021), 116,00 MW médios para o produto de nove meses (janeiro/2021 – setembro/2021) e 67,40 MW médios para o produto de doze meses (janeiro/2021 – dezembro/2021). Nesse processamento, também foram realizadas cessões entre as distribuidoras, nos valores de 288,25 MW médios para o produto de três (janeiro/2021 – março/2021), 59,91 MW médios para o produto de nove meses (janeiro/2021 – setembro/2021) e 38,18 MW médios para o produto de doze meses (janeiro/2021 – dezembro/2021) – peça 107, p. 15.

No que concerne ao Mecanismo de Vendas de Excedentes Anual (MVE Anual), foram vendidos 428,7 MW médios para o ano de 2021 (peça 107, p. 10).

II.2.7 Conta-Covid

Por meio da publicação da MP 950/2020, o Governo Federal incluiu como objetivo da CDE prover recursos, exclusivamente por meio de encargo tarifário, e permitir a amortização de operações financeiras vinculadas a medidas de enfrentamento aos impactos no setor elétrico decorrentes do estado de calamidade pública, reconhecida na forma prevista no art. 65 da Lei Complementar 101/2000, para atender às distribuidoras de energia elétrica.

A medida autorizou a criação de operação de crédito, chamada pelos agentes de Conta-Covid, com o objetivo de trazer liquidez para as distribuidoras, tendo em vista a acentuada inadimplência dos consumidores e a sobrecontratação devida à retração da demanda.

Essa liquidez foi importante para evitar o também inadimplemento das distribuidoras com os demais agentes do setor, afetando toda a cadeia de suprimento de energia elétrica, já que são as distribuidoras que arrecadam, por meio das faturas de eletricidade, os recursos para pagamento dos demais agentes, repassando as parcelas devidas aos demais elos (geradores, transmissores e, por meio do recolhimento de tributos, entes políticos das esferas municipal, estadual e federal).

Desta forma, foi lançada a Consulta Pública (CP) 35/2020-Aneel, cujo objeto era obter subsídios para o aprimoramento da Resolução Normativa que regulamenta o Decreto 10.350/2020, quanto aos aspectos financeiros que o estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública decorrente da pandemia de Covid-19 vinha causando nas concessões e permissões de distribuição de energia elétrica.

A referida CP foi realizada em três fases. A primeira fase teve período de contribuição de 27/5/2020 a 1º/6/2020 e resultou na Resolução Normativa 885/2020. Entre os pontos de destaque tratados na resolução, extrai-se do voto condutor a estimativa de R\$ 8 bilhões para a perda total de arrecadação das distribuidoras em razão da pandemia de Covid-19 (peça 113, p. 7). Em relação à estimativa de redução do faturamento, a estimativa alcançava R\$ 6,38 bilhões, ante os R\$ 4,68 bilhões estimados na proposta inicial (idem, p. 13).

Ressalte-se que os aspectos abordados na norma são primordialmente financeiros, já estando previstas outras fases regulatórias com o objetivo de dar tratamento aos aspectos econômicos e de alocação de custos da operação. Restou estabelecido o montante limite de R\$ 16,1 bilhões para o empréstimo, que foi operacionalizado entre a CCEE e um pool de bancos, capitaneado pelo BNDES.

Como requisito de participação na solução dada pela Conta-Covid, as concessionárias e permissionárias de distribuição tiveram que aderir ao mencionado Termo de Aceitação, constante do Anexo I da REN 885/2020.

Cada concessionária pôde tomar emprestado montante até o limite estabelecido pela Aneel. Esse limite é o resultado da soma de quatro fatores: (i) impactos estimados de redução de faturamento e de arrecadação até dezembro de 2020; (ii) valores estimados de diferimentos e parcelamentos de obrigações vencidas e vincendas relativas ao faturamento da demanda contratada para unidades consumidoras do Grupo A; (iii) valores requeridos pela distribuidora, referentes a postergação de processos tarifários até 30/6/2020; e (iv) saldo não amortizado de diferimentos anteriores.

Para lastrear os recursos captados na operação de crédito, foram utilizados ativos regulatórios já constituídos ou em constituição, itens de Parcela A – efeitos financeiros da sobrecontratação, saldo em constituição da CVA, neutralidade dos encargos setoriais e saldo não amortizado da CVA reconhecido no processo tarifário anterior – e de ativos regulatórios de Parcela B – Remuneração de Capital Próprio e de Quota de Reintegração Regulatória.

Dessa maneira, estes ativos também foram limitadores do montante a ser emprestado e, portanto, o valor que cada distribuidora estava autorizada a solicitar era o menor entre o somatório das rubricas definidas e o lastro de ativos regulatórios que possuía.

No caso das permissionárias de distribuição, cabe ressaltar que, pelo fato de o volume de captação de recursos ser significativamente menor, a operação de crédito foi limitada pela soma dos seguintes fatores: (i) valores contabilizados, entre as competências de abril e maio, e dos valores estimados entre as competências de junho a dezembro de 2020, relativos à neutralidade dos encargos setoriais; e (ii) valores de antecipação do ativo regulatório relativo à Parcela B, limitada à soma das parcelas de Remuneração de Capital e de Quota de Reintegração Regulatória, deduzida do valor proporcional da subvenção para compensar a baixa densidade de carga.

Assim, o valor máximo da captação de recursos para as permissionárias observou os valores requeridos, conforme declarado no Termo de Aceitação estabelecido no Anexo I da REN 885/2020, considerando os valores contabilizados e estimados de neutralidade de encargos setoriais e o limite de captação associado ao ativo regulatório de Parcela B.

Ao aderirem à Conta-Covid, as distribuidoras sujeitaram-se às seguintes condições previstas no Decreto 10.350/2020: (i) vedação de requerimentos de suspensão ou redução dos volumes de energia elétrica adquiridos por contratos de compra e venda de energia elétrica, em razão da eventual diminuição do consumo verificada até dezembro de 2020 – não incluída a participação em mecanismos instituídos pela Aneel com este fim; (ii) limitação de distribuição de dividendos e dos pagamentos de juros sobre capital próprio em caso de inadimplemento intrasetorial; e (iii) renúncia ao direito de discutir essas condições em âmbito judicial ou arbitral.

Destaca-se que a limitação ao direito de discutir esta cláusula não se confunde com a renúncia ao direito de discutir, na esfera administrativa e judicial, matéria relativa à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em decorrência da queda de mercado e de remuneração da parcela B.

Necessário destacar a existência de dois pontos de maior debate que não foram incluídos na redação final da REN 885/2020: (i) a possibilidade de inclusão na operação de diferimento de revisões tarifárias extraordinárias (RTE) que ocorreriam no exercício de 2020, relativas às distribuidoras federais privatizadas em 2018 (ditas como ex-designadas ou distribuidoras da Eletrobras); e (ii) autorização da Agência para registro de ativo contábil nas demonstrações regulatórias das distribuidoras referente a possível reequilíbrio econômico-financeiro.

Basicamente, as discussões sobre esses dois pontos circundaram, respectivamente, a competência para estabelecimento de políticas públicas no âmbito das concessões recém-privatizadas e o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

O primeiro ponto controverso durante a análise e aprovação da proposta de regulação da Conta-Covid pela Aneel, que culminou com a REN 885/2020, debatia a inclusão, na Conta, da antecipação da Parcela B dos processos de RTE das distribuidoras, anteriormente sob concessão do Grupo Eletrobras, licitadas em 2018. A proposta estava embasada na necessidade de atenuação de impactos tarifários ao consumidor devido ao cenário de restrição de renda causada pela pandemia do Coronavírus.

Houve discussão se a inclusão desse custo na operação seria uma decisão de política pública e, portanto, caberia à União, por meio de proposta do MME. Pareceres jurídicos encaminhados em contribuições à CP 35/2020 apresentaram fundamentação de que não seria ilegal ou indevido que a Aneel o fizesse por meio da regulamentação do Decreto 10.350/2020, pois este teria deixado a cargo da Aneel regulamentar a antecipação de Parcela B.

Nessa seara, o MME reconheceu se tratar de tema de política pública, com caráter estrutural, cuja competência lhe caberia, razão pela qual informou estar estudando medidas complementares ao Decreto 10.350/2020.

No âmbito do colegiado da Aneel, prevaleceu o entendimento de que a mitigação de aumentos tarifários estruturais decorrentes de eventuais problemas passados ou presentes das concessões deve ser tratado no âmbito do Poder Concedente, por se tratar de tema de política pública.

*O segundo ponto controverso envolvia autorização da Agência para registro de ativo contábil nas demonstrações regulatórias das distribuidoras, referente a possível reequilíbrio econômico-financeiro. Na ocasião, restou decidido que: a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro seria analisada quando das solicitações formais (**caput** do art.15); as concessionárias deveriam atender a requisitos próprios e alheios às competências da Aneel ao exercerem suas atividades contábeis (art. 15, § 1º, incisos I e II); e as ações realizadas nos registros contábeis, de responsabilidade exclusiva das distribuidoras, não vinculam avaliação futura da Aneel (art. 15, § 2º).*

A segunda fase da CP 35/2020 resultou na Nota Técnica 145/2020, onde foram realizadas as análises das contribuições recebidas, e proposta a abertura da 3ª fase da consulta pública. Naquela oportunidade, as diversas contribuições apontaram para a necessidade de definição da metodologia de cálculo da parcela de sobrecontratação involuntária, resultante da redução de carga decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19, relacionada aos efeitos econômicos que poderiam ensejar o reequilíbrio das concessões. Diante disso, a Diretoria da Aneel decidiu pela abertura de uma terceira fase da CP 35/2020

Dessa forma, restou estabelecido que haveria uma terceira fase da CP 35/2020, que trataria especificamente do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e da alocação de custos da operação financeira Conta-Covid. Na seção III.3 se apresenta o resultado dessa 3ª fase, bem como se analisa a metodologia escolhida pela Agência.

Segundo a CCEE, foram contratados no âmbito da Conta-Covid R\$ 15,3 bilhões para pagamento em 54 parcelas, sendo repassados às distribuidoras R\$ 14,8 bilhões com taxa de juros de CDI + 2,8% ao ano e carência até 15/6/2021 (disponível em: <https://view.genial.ly/5f0dfcbd0a06990d902104c8>, acesso em 15/10/2024).

A quitação do empréstimo estava prevista para ocorrer entre julho de 2021 e dezembro de 2025. O fluxo de amortização do conjunto dos empréstimos previa 5% para 2021, 25% para 2022, 26% para 2023 e 29% para 2024 (disponível em: <https://view.genial.ly/5f0dfcbd0a06990d902104c8>, acesso em 16/12/2022).

No que concerne à operacionalização da Conta-Covid, a Aneel prestou as informações transcritas a seguir (Ofício 20/2023-AIN/Aneel, de 14/4/2023, peça 107, p. 16).

Nos Termos de Aceitação, as distribuidoras solicitaram R\$ 14.848.118.035,16, durante o período de repasses da Conta-Covid, e apresentaram ativos para R\$ 14.844.761.428,02, sendo este o valor total de fato repassado às distribuidoras, representando um aproveitamento de 99,98% do valor contratado na operação de crédito (peça 115).

Apenas duas empresas não utilizaram integralmente o valor solicitado, Celpa (R\$ 3.288.706,87) e Sulgipe (R\$ 67.900,27). O saldo remanescente foi transferido para a reserva de liquidez e o principal não será arcado pelos consumidores por meio do encargo, visto que as empresas não receberam esses recursos.

Em relação ao encargo CDE Conta-Covid, seu valor foi definido pelo Despacho 939/2021 (peça 108) e incluído na estrutura tarifária por meio de um encargo específico (CDE-Covid). Os pagamentos aos bancos começaram em julho/2021 e tinham previsão de encerramento em dez/2025. Já os efeitos percebidos pelos consumidores tiveram início nos processos tarifários de 2021, com previsão de saída das tarifas nos processos tarifários de 2025.

Mensalmente as distribuidoras transferiam à Conta-Covid o montante de R\$ 490.808.188,69.

Contudo, em 9/4/2024, o Governo Federal publicou a MP 1.212/2024, prevendo, entre outras disposições, autorização à CCEE, mediante diretrizes estabelecidas em portaria conjunta do Ministério de Minas e Energia e do Ministério da Fazenda, para negociar a antecipação dos recebíveis da CDE, de que trata o inciso I do **caput** do art. 4º da Lei 14.182/2021, desde que caracterizado o benefício para o consumidor.

De acordo com o art. 4º, parágrafo único, da medida provisória, tais recursos deveriam ser utilizados prioritariamente para a quitação antecipada de duas contas abertas em situações de contingência no setor, a Conta-Covid e a Conta Escassez Hídrica.

Conforme a Portaria Interministerial MME/MF 1/2024, que estabeleceu as diretrizes para a antecipação desses recursos, em 7/8/2024, foi realizada operação de securitização, no valor de R\$ 7,8 bilhões, para a quitação de ambas as contas.

Segundo a Aneel, a operação possibilitou uma redução média de 1,8% na tarifa média do consumidor, proporcional à participação dos empréstimos nas tarifas das distribuidoras, conforme apresentado na Tabela 5, e já deduzido o valor médio de 0,5% resultante dos montantes da CDE que seriam convertidos à modicidade tarifária, mas foram antecipados para pagamentos das contas.

Tabela 5

Item	Média	Máximo	Mínimo
Conta Covid	1,4%	3,0%	0,0%
Conta Escassez	0,9%	7,9%	0,4%
Covid+Escassez	2,3%	10,9%	0,4%

Fonte: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/empreendedores/avisos/atendimento-ao-artigo-6o-da-portaria-interministerial-mme-mf-no-1-de-4-de-julho-de-2024>, acesso em 15/10/2024.

Dessa forma, os reajustes tarifários após a quitação da Conta-Covid já estão sendo realizados sem o impacto tarifário gerado pelo empréstimo (<https://eixos.com.br/energia-eletrica/aneel-aprova-primeiros-reajustes-tarifarios-apos-securitizacao-da-elektrobras/>, acesso em 15/10/2024).

III – EXAME TÉCNICO

III.1 Avaliação da Conta-Covid

A operação financeira Conta-Covid foi a principal medida adotada pelo poder concedente para injetar liquidez à cadeia de suprimento do setor elétrico por meio de socorro financeiro às distribuidoras de energia elétrica.

Assim como ocorrido nos anos de 2014 e 2015, quando o setor elétrico também foi socorrido financeiramente (Conta-ACR), o processo de estruturação do empréstimo seguiu as seguintes fases: i)

definição de diretrizes pelo MME; ii) cálculo do montante necessário a ser coberto pela conta e dos seus detalhes operacionais pela Aneel; e iii) negociação das condições e contratação da operação pela CCEE.

Nesse sentido, em 8/4/2020 foi editada a MP 950/2020, já com a previsão de custeio de eventual operação financeira a ser contratada como medida de enfrentamento aos impactos da Covid-19 no setor elétrico por meio da CDE.

Após a publicação do Decreto 10.350/2020, em 18/5/2020, e da REN 855/2020, em 23/5/2020, a CCEE, nos termos da carta CT-CCEE 0593/2020, de 24/6/2020, solicitou o apoio do BNDES na condução do procedimento de coleta de intenções das instituições financeiras em realizar as operações de crédito relacionadas a Conta-Covid.

Dessa maneira, o BNDES, em 25/6/2020, consultou, por meio de correio eletrônico, o interesse de diversas instituições financeiras de participarem na operação de crédito em questão. Para tanto, solicitou às instituições interessadas que preenchessem as informações financeiras indicativas relativas ao valor máximo do crédito, taxa de juros e condições, as quais deveriam ser enviadas ao BNDES, com cópia para a CCEE.

Após o recebimento das respostas, em 30/6/2020, o BNDES consolidou as propostas apresentadas e as encaminhou à CCEE. Naquele momento, das 30 instituições financeiras contatadas, 19 manifestaram interesse em participar da transação. O valor consolidado das propostas recebidas totalizou R\$ 19,75 bilhões, observado custo **all in** de CDI + 5,29% a.a. Tomando-se por base o valor máximo da transação determinado na REN 885/2020, de aproximadamente R\$ 16,41 bilhões, a taxa **all in** da operação (considerando a taxa de juros e a comissão de estruturação) foi estimada em CDI + 3,99% a.a.

Na sequência, a CCEE enviou nova correspondência ao BNDES, Carta CT-CCEE 0638, de 8/7/2020, informando o valor final da transação definido pela Aneel a partir da demanda das distribuidoras de energia elétrica (R\$ 14,84 bilhões).

Em razão da redução do valor do empréstimo, a CCEE solicitou que o BNDES verificasse junto às instituições financeiras interessadas a possibilidade de redução da taxa de juros e **custo all in** da operação, tendo em vista as condições financeiras ofertadas pelas instituições financeiras âncoras da transação (Bradesco, Banco Itaú Unibanco e Santander).

Em resposta à nova consulta, foram coletadas confirmações de 16 instituições financeiras, com as seguintes condições financeiras finais da transação: remuneração CDI mais spread de 2,8% ao ano, além de comissão de estruturação de 2,5% flat e taxa de compromisso de 0,90%. Com isso, as condições finais da transação têm custo da ordem de CDI mais 3,79% ao ano, equivalente a IPCA mais 4,94% ao ano (taxa nominal de 8,8% a.a em julho/2020).

Conforme cronograma de operação da Conta-Covid, em 15/7/2020, a CCEE encaminhou à Aneel as minutas preliminares dos dois instrumentos contratuais que dependiam da aprovação desta.

Por meio do Despacho 2.086, de 21/7/2020, a Agência aprovou os contratos da operação de empréstimo da Conta a serem assinados pela CCEE e os bancos envolvidos na operação. A linha de crédito teve valor bruto de R\$ 15,3 bilhões, considerando todos os custos envolvidos, dos quais R\$ 14,8 bilhões seriam liberados para as distribuidoras em sete parcelas, entre julho e dezembro de 2020, além da cobrança de reserva de liquidez equivalente a 10% dos custos da dívida e conta Reserva com saldo mínimo a ser preservado no valor das próximas três prestações vincendas do financiamento.

O empréstimo teve período de carência 11 meses, terminados em 15/6/2021. A primeira parcela foi prevista para 15/7/2021 e o prazo de amortização é de 54 meses, até dezembro de 2025. Pode haver quitação antecipada, se existirem recursos suficientes no saldo da conta.

Do valor final do empréstimo R\$ 397,1 milhões correspondem à comissão de estruturação líquida e R\$ 8,4 milhões à comissão de compromisso; R\$ 26 milhões são de impostos a recolher e R\$ 13 milhões custos administrativos, financeiros e tributários (Cafts) que a CCEE terá com a operação.

O cronograma de liberação de recursos previa sete parcelas. As duas primeiras liberadas nos dias 31/7 e 10/8/2020, nos valores R\$ 11,8 bilhões e R\$ 1,1 bilhão, respectivamente; e outras cinco parcelas, nos valores de R\$ 990 milhões (9/9), R\$ 592,8 milhões (8/10), R\$ 359,8 milhões (10/11), R\$ 275,4 milhões (9/12) e R\$ 132,4 milhões (28/12) – peça 107, p. 17.

O contrato previa que eventual insuficiência de recursos na Conta-Covid e nas contas bancárias vinculadas à operação não poderiam resultar em vencimento antecipado ou inadimplemento cruzado de outras obrigações dos credores com a CCEE e seus associados. O déficit seria coberto por um encargo tarifário complementar a ser homologado pela Aneel em até 30 dias, o que mitigou o risco de inadimplência.

Em caso de haver saldo excedente, ele poderia ser utilizado para a quitação antecipada do empréstimo. Com a amortização da operação, eventual saldo remanescente da conta será transferido às distribuidoras e repassados e descontado das tarifas no processo tarifário seguinte.

A Conta-Covid contou com a adesão de 50 concessionárias e de 11 permissionárias (cooperativas de eletrificação) de distribuição de energia elétrica (<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53139785/aneel-recebeu-mais-de-130-questionamentos-sobre-adesao-a-conta-covid>, acessado em 14/8/2020).

Questionada sobre o impacto tarifário da operação de crédito Conta-Covid, a Aneel informou que a cobertura tarifária dos agentes participantes da Conta-Covid totaliza R\$ 5.889.698.264,29 anuais, representando cerca de 2,7% das tarifas dos consumidores (peça 107, p.17).

III.1.1 Fragmentação da política pública e riscos para a modicidade tarifária

Conforme já mencionado, a Conta-Covid foi a principal medida de gestão da crise financeira vivenciada pelo setor elétrico em razão da pandemia.

Não obstante, necessário mencionar que não há no arcabouço legal e normativo do setor elétrico uma política previamente definida com foco em gestão de crises financeiras como as ocorridas à época da Conta-ACR e posteriormente com a crise advinda dos impactos da Covid-19. As soluções adotadas, ao se afastarem de uma alternativa de mercado, em que os agentes buscam soluções financeiras próprias (com ou sem tratamento regulatório dos custos envolvidos), foram construídas para se moldarem ao caso concreto, mediante a participação do Estado como protagonista na viabilização das operações de crédito sindicalizadas, com o fito de proporcionar a liquidez necessária para o setor.

Embora alheias a uma política geral pré-estabelecida – sendo a Conta-Covid, de certa forma, uma reprodução da Conta-ACR, com ajustes pontuais – as operações sujeitam-se, contudo, aos ditames legais que disciplinam a prestação do serviço público, dentre os quais o princípio da modicidade tarifária.

A estruturação da Conta-Covid, por exemplo, envolveu primordialmente o MME e a Aneel. O primeiro, responsável pela institucionalização da política pública, por meio da MP 950/2020 e do Decreto 10.350/2020, inseriu no rol de despesas da CDE o pagamento do empréstimo e autorizou a contratação e gestão da operação pela CCEE, incumbindo à Agência a regulamentação e homologação dos valores da operação, em observância aos princípios da razoabilidade e da modicidade tarifária.

‘Art. 1º Fica autorizada a criação e a gestão da Conta-covid pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), destinada a receber recursos para cobrir déficits ou antecipar receitas, total ou parcialmente, referentes aos seguintes itens, relativos às concessionárias e permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica:

§ 1º Caberá à CCEE contratar as operações de crédito destinadas à cobertura prevista no **caput** e gerir a Conta-Covid, assegurado o repasse integral dos custos relacionados às referidas operações à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), conforme regulação da Aneel

(...)

§ 10. A CCEE contratará as operações de crédito previstas no § 1º conforme regulação da Aneel que observará os princípios da razoabilidade e modicidade tarifária.’ (grifo acrescido)

Ocorre que a fase de negociação das condições da operação com as instituições financeiras, em especial as taxas envolvidas, a qual se considera etapa decisiva para a modicidade tarifária da solução adotada, coube à CCEE, após a medida haver sido completamente estruturada pelo MME e pela Aneel, com a participação do BNDES nas consultas realizadas aos bancos.

Ressalta-se que a contratação não foi condicionada a qualquer limite estabelecido para a taxa final. Em que pese as condições macroeconômicas que balizam a taxa Selic à época reduzirem o custo de oportunidade dos bancos, a taxa final do empréstimo também é definida por outros fatores cobrados a critério de cada instituição financeira, como se verá adiante.

A escolha governamental pelas operações de crédito sem a anterior sinalização e compromisso formal dos bancos quanto ao patamar de taxa a ser cobrada representa um risco para a modicidade tarifária, vez que coloca a parte contraente do empréstimo em posição de desvantagem negocial em relação aos contratados.

No voto que fundamentou a aprovação do contrato de financiamento, a relatora torna claro que a Aneel não avaliou a vantajosidade da Conta-Covid. Vale dizer, a Agência aprovaria a operação independentemente da taxa final cobrada (peça 109, p. 26):

‘Conforme bem apontado pelo Parecer 231/2020/PFANEEL/PGF/AGU, é preciso deixar claro que o ato da Aneel que venha aprovar a minuta dos contratos e a realização da operação é ato de mero controle

administrativo, isto é, de análise da conformidade do instrumento contratual com os princípios da razoabilidade e modicidade tarifária, como expressamente estatui o inciso V do parágrafo 3º do art. 7º da REN 885/2020.

(...)

Nesses termos, destaco que a análise da vantajosidade da Conta-Covid para o setor elétrico precedeu e motivou a publicação da Medida Provisória 950/2020 e do Decreto 10.350/2020. Coube, assim, à Aneel tão somente a regulamentação e implementação dessa política pública, observando os princípios da razoabilidade e da modicidade tarifária.

Observa-se, assim, a ocorrência de fragmentação de política pública, na estruturação das aludidas operações. Metodologia desenvolvida pelo Government Accountability Office (GAO), dos Estados Unidos da América, definiu fragmentação de política pública em referência a circunstâncias em que mais de uma agência/órgão governamental está envolvida na mesma área de atuação e existe oportunidade de racionalizar a ação governamental (referência: Manual de Auditoria Operacional do TCU, de dez/2018).

No caso da Conta-Covid, verificou-se a participação, formal ou informal, de pelo menos seis agentes (MME, Aneel, CCEE, ME, Banco Central do Brasil (Bacen), BNDES), sem que nenhum deles tenha se responsabilizado em elaborar, previamente à tomada de decisão, qualquer análise sobre razoabilidade das taxas que seriam contratadas frente a outras possíveis soluções.

Se por um lado o poder concedente tenha entendido que os impactos da Covid-19 sobre o setor elétrico justificariam a contratação da operação sindicalizada, por outro, não há defesa sob a ótica da modicidade tarifária de se repassar aos consumidores cativos os custos dessa contratação, independentemente dos impactos envolvidos, principalmente quando não esgotadas soluções alternativas mais baratas. Nesse sentido, embora a NT 13/2020/ASSEC/MME (peça 20, item não digitalizável 'Nota Técnica 13-2020-ASSEC-MME.pdf') registre breve estudo de alternativas de ação para o problema financeiro gerado pela pandemia, não há qualquer avaliação de custos.

Deve-se reconhecer, contudo, especificamente em relação à Conta-Covid, o esforço do MME em tornar as condições de contorno do empréstimo mais favoráveis ao solicitar ao Bacen a flexibilização do Fator de Ponderação de Risco (FPR) da operação, tendo em vista o arranjo institucional de menor risco definido para o financiamento.

Conforme o voto que fundamentou a aprovação do contrato de financiamento, a taxa final da transação possui custo da ordem de CDI + 3,79% a.a., equivalente a IPCA + 4,94% a.a. ou a uma taxa nominal de 8,8% a.a., considerando as projeções de meta para inflação e para a taxa básica de juros da economia em julho/2020 (peça 109 – voto 21/7, p. 30).

Na taxa final negociada existe um componente relacionado ao **spread** bancário incidente sobre o crédito ofertado por cada instituição financeira envolvida na operação, bem como variáveis relacionadas ao grau de risco, ao prazo, ao custo de oportunidade e a taxas ou **fees** cobradas a critério de cada banco.

Para o BNDES, por exemplo, o spread básico adotado nos financiamentos concedidos ao segmento de distribuição é de 1,3% sobre o CDI. O spread atinente à classificação de risco e ao prazo da Conta-Covid, por sua vez, foi de 0,01%, somando 1,31%.

Ocorre que a participação do BNDES na operação limitou-se a 17,35% e, a partir da demanda apresentada pelos demais bancos participantes, de custos superiores ao apresentado pelo banco estatal, o **spread** final da operação foi de CDI + 2,8%. Esse valor, somado às comissões incidentes sobre o crédito disponibilizado, resultaram na taxa final de CDI + 3,79% a.a.

Em outros financiamentos do BNDES com classificações de risco e prazos superiores ao da Conta-Covid, as taxas de juros praticadas foram menores, como se verifica na Tabela 6.

Tabela 6: Financiamentos concedidos pelo BNDES

Projeto	Valor Contratado (R\$ Mil)	Prazo Carência	Juros	Prazo Total	Equivalência IPCA+ (na data base da operação)	Classificação de Risco
Conta-COVID	2.653.720	11	2,8	65	IPCA+4,94	AA-
EQUATORIAL ALAGOAS	491.429	42	2,26	239	IPCA+4,43	BBB
EQUATORIAL PIAUI	643.031	42	2,26	239	IPCA+4,43	BBB

CPFL JAGUARI	244.385	36	2,25	238	IPCA+4,27	BBB
CPFL PIRATININGA	424.488	36	2,25	238	IPCA+4,27	BBB
CPFL RGE SUL	1.485.620	36	2,25	238	IPCA+4,27	BBB
CPFL PAULISTA	1.315.507	36	2,25	238	IPCA+4,27	BBB

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos de
<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia>

Portanto, essa diferença entre os critérios de precificação de cada instituição financeira pode resultar em taxas mais onerosas, a depender dos montantes envolvidos e da participação de bancos com crédito de menor ou maior custo.

Outro fator preponderante para o menor ou maior custo da transação é o custo de oportunidade dos bancos, que pode ser mensurado pela remuneração ofertada em títulos públicos à época da operação. Considerando o menor patamar histórico da taxa básica de juros da economia durante o período da pandemia, o momento favoreceu a captação de recursos em instituições financeiras.

Por outro lado, usualmente remunerados por maiores taxas básicas de juros, os bancos naquele cenário poderiam buscar remuneração indireta em suas operações como meio de compensação e manutenção da lucratividade, mediante a cobrança de comissões e outras taxas. Para melhor ilustrar, apresentam-se os custos incorridos com a Conta-ACR em comparação com a Conta-Covid.

Tabela 7: Comparação da Conta-Covid com a Conta-ACR

R\$ Milhões	CONTA ACR				CONTA COVID
	1ª Tranche	2ª Tranche	3ª Tranche	Total	
Comissão (fee)	121	76	56	253	
Empréstimo	11.200	6.579	3.398	21.177	
Taxa	1,08%	1,16%	1,66%	1,20%	
Repactuação	R\$ 233 MM alocados proporcionalmente				
Comissão (fee)	264	176	56	497	
Empréstimo	11.200	6.579	3.398	21.177	
Taxa	2,36%	2,68%	1,66%	2,35%	2,50%
Volume R\$ MM	11.200	6.577	3.398	21.175	14.848
Juros Iniciais	CDI + 1,900%	CDI + 2,35%	n.a.		
Juros Repactuados	CDI + 2,525%	CDI + 2,90%	CDI + 3,15%	CDI + 2,742%	CDI + 2,80%

Fonte: Voto do Processo Aneel 48500.0003595/2021-01 (peça 109, p. 29)

À época da Conta-ACR, a taxa Selic situava-se em patamares elevados, entre 10 e 14% a.a., ao passo que durante o início da pandemia de Covid-19 encontrava-se na casa de 2% a.a. As taxas de juros e a comissão de estruturação cobradas, por sua vez, foram superiores no caso da Conta-Covid. As demais comissões (*fee* de assessoria e *fee* de alongamento) foram particularidades da Conta-ACR que não se aplicam ao caso atualmente em apreço.

A explicação para tal, de acordo com a Agência, se deve, em grande medida, 'porque as condições macroeconômicas atuais são piores do que as de 2014', já que naquele ano, 'havia um problema limitado ao Setor Elétrico em que, com menores precipitações pluviométricas, houve a necessidade de acionamento de usinas térmicas mais caras' enquanto hoje, há 'uma crise em escala mundial, que tem afetado todos os setores da economia'. Dessa maneira, 'as instituições financeiras aumentam as restrições de crédito, seja por meio da elevação das taxas de juros ou das garantias, seja pela indisposição em oferecer crédito a determinadas empresas, grupos ou setores econômicos' (peça 109, p. 31).

Fato é que, apesar de o custo da transação atualmente ser menor do que o da Conta-ACR, nos anos de 2014 e 2015 a expectativa de mercado para a taxa Selic era de redução para os anos seguintes. À época da operação, a projeção era de alta (2,25% para 2021 até 6% para 2024, conforme o Sistema Expectativas do Mercado do Bacen), de modo que, além de um custo maior em relação ao **spread** e às comissões negociadas, o custo da transação relacionado à Conta-Covid também poderia vir a aumentar em razão da indexação à taxa básica de juros, o que corrobora a tese de manutenção da lucratividade levantada. Atualmente sabe-se que a taxa básica se situa em 10,75%, materializando o viés de alta projetado pelo mercado à época. Deve-se ressaltar, contudo, que apesar dessa possível compensação, a taxa final contratada situou-se próxima à remuneração do capital de terceiros calculada pela Aneel para o segmento de distribuição no ano de 2020 (IPCA + 4,69%).

O mesmo não ocorreu no caso da Conta-ACR, visto que a primeira operação teve custo da ordem de IPCA + 9,2%, ao passo que a remuneração regulatória do capital de terceiros à época situava-se no patamar de IPCA + 5,2%. Ou seja, ainda que a captação de recursos no mercado financeiro pudesse ser residual em face da incapacidade de absorver toda demanda das distribuidoras à época, era uma opção a ser considerada em face do custo elevado da operação sindicalizada.

Ainda que seja possível negociar o **spread** bancário em um segundo momento, a tomada de decisão pelo financiamento sindicalizado sem uma análise fundamentada quanto à vantajosidade dos custos envolvidos frente a outras alternativas fragiliza a posição negocial dos órgãos e entidades responsáveis por contratar a operação de crédito, haja vista a vinculação à linha de ação estabelecida pelo poder concedente.

A necessidade da aludida avaliação se faz mais relevante na medida em que a Conta-Covid foi a segunda operação de crédito dessa natureza realizada no setor elétrico em um intervalo de cinco anos, consolidando-se como prática para períodos de crise financeira.

Esse tipo de expediente, portanto, não é novidade no setor elétrico nacional, como já se relatou. Tem-se como exemplo a criação da citada Conta-ACR, estabelecida no Decreto 8.221/2014, regulamentado pela REN-Aneel 612/2014, cujos recursos financeiros da ordem de R\$ 21 bilhões (valores históricos) foram providos por um conjunto de bancos, e que tiveram os custos repassados pelos consumidores via CDE.

E, mais recentemente, foi criada a Conta Escassez Hídrica, para auxiliar o setor elétrico diante dos custos decorrentes do cenário de baixa hidrologia e de aumento da geração termelétrica registrados ao longo de 2021, com operação da ordem de R\$ 5,1 bilhões.

Em atenção a diversas questões do setor elétrico que impactam nas tarifas de energia elétrica, o TCU realizou auditoria operacional com objetivo de avaliar a existência, a efetividade e a coerência da política tarifária do setor elétrico brasileiro, inclusive considerando o contexto de modernização do setor (TC 014.282/2021-6).

Entre os principais achados da mencionada auditoria, vale destacar a falta de diretrizes, de princípios norteadores e de objetivos claros para a política tarifária do setor elétrico, além de metas formais e de indicadores que permitam que essa política seja adequadamente avaliada, o que prejudica a modicidade tarifária a ser perseguida nos termos da Lei 8.987/1995.

Identificou-se também que, nos últimos 20 anos, a tarifa de energia elétrica cresceu acima da inflação oficial, não refletindo o potencial do País de gerar energia elétrica a preços baixos. As razões do elevado patamar atual da tarifa vão além da elevada carga de tributos e encargos que incidem sobre o setor elétrico. Várias delas são reflexo direto de medidas e escolhas que tiveram e continuarão tendo impacto bilionário nas faturas de energia nos próximos anos, como o ato de transferir o risco hidrológico para o consumidor (mais de R\$ 70 bilhões de reais entre 2015 e julho de 2021).

Nesse sentido, registra-se que recomendação relativa à eventual realização de novos empréstimos já foi expedida no bojo do subitem 9.2 do Acórdão 1.376/2022 – Plenário, que julgou aquele trabalho, a saber:

‘9.2.2.3.4. a definição de critérios e premissas para nortear tomadas eventuais de novos empréstimos, que venham a constituir dívida a ser saldada por consumidores (seção V.2 do relatório da unidade técnica);’

Na avaliação da modicidade tarifária da Conta-Covid, a Aneel calculou que, sem os recursos da operação financeira, ‘o impacto médio do repasse de custos às tarifas esse ano seria em torno de 12,6%. Com a Conta-Covid, esse impacto foi atenuado, chegando a um valor médio de 2,9%.’ (peça 109, p. 32).

De acordo com a Agência, os valores cobertos pela operação de crédito corresponderam a ‘custos que já seriam repassados aos consumidores a partir dos próximos processos tarifários e, por conseguinte, não correspondem a reconhecimento de custos adicionais’. No entanto, não se pode falar em análise de

modicidade tarifária quando se atém apenas ao impacto positivo, de diferimento de custos, na tarifa no ano de contratação do empréstimo. Por óbvio, no momento que se contrai um crédito, a situação é positiva, enquanto, em um segundo momento esse empréstimo deve ser pago, acrescido de juros. Avaliar a operação no aspecto de modicidade tarifária significa, principalmente, demonstrar os efeitos de aumento tarifário que esse empréstimo significará nos anos de sua amortização, considerando os custos da operação.

Dessa maneira, por meio do Ofício 05-65/2020-TCU/SeinfraElétrica, de 7/8/2020 (peça 84), esta equipe solicitou à Agência que fornecesse informações sobre o impacto médio da operação financeira Conta-Covid nos processos tarifários de 2021 e 2022 (o quanto o empréstimo significa de aumento nas tarifas), considerando que todos os custos financeiros, administrativos e encargos tributários da operação serão inicialmente alocados ao consumidor.

Em resposta, a Agência encaminhou o Ofício 89/2020/AIN/Aneel (peça 90), de 13/8/2020, informando que a estimativa para o encargo CDE-Covid somava aproximadamente R\$ 20,66 bilhões e constará nos processos tarifários de 2021 a 2024. A alocação do encargo era de acordo com o valor requerido por cada distribuidora e o impacto médio em 2021 seria de aproximadamente 3,0%. Informou ainda que a definição do encargo ainda passaria por consulta pública – no 4º trimestre de 2020 – quando seriam definidas as quotas por distribuidoras.

Portanto, embora no ano de 2020 a Conta-Covid tenha representado um alívio médio das tarifas de 9,7% pelos cálculos da Aneel, a operação significou um aumento na tarifa nos anos seguintes até a completa amortização da operação, sendo o respectivo custo equivalente à diferença entre o valor de R\$ 20,66 bilhões declarados pela Agência como estimativa do encargo CDE-Covid e o que se pagaria na tarifa sem o financiamento (R\$ 14,84 bilhões). Em termos reais, considerando a projeção de inflação para os próximos anos, o custo adicional da transação podia atingir cerca de R\$ 5 bilhões.

O Poder Concedente optou, em suma por proteger o consumidor de uma tarifa mais elevada nos próximos 12 meses a um custo maior no médio prazo. Assim, a operação diluía em cerca de cinco anos os impactos na conta de luz que seriam repassados aos consumidores em apenas 12 meses.

A solução desenhada foi, em essência, a mesma dos anos de 2014/2015, quando foi criada a Conta-ACR. Em decorrência da MP 579/2012, convertida na Lei 12.783/2013, a mudança de regime de ativos de geração hidrelétrica a vencer – de Produtor Independente de Energia (PIE) para regime de cotas – e a não adesão de alguns concessionários, levou à subcontratação das distribuidoras que, associado a período de baixos volumes pluviométricos, resultou em exposição bilionária das distribuidoras (leia-se os consumidores cativos) ao mercado de curto prazo.

Para solucionar o problema de caixa das distribuidoras, o governo editou o Decreto 8.221, de 1º/4/2014, e instituiu a Conta-ACR, destinada a cobrir, total ou parcialmente, as despesas incorridas pelas concessionárias de distribuição, com a consequente Revisão Tarifária Extraordinária (RTE), elevando as tarifas dos consumidores. Naquela ocasião, da mesma maneira que agora, a solução implementada foi uma operação de crédito sindicalizada às custas da tarifa cobrada dos consumidores.

No caso da Conta-Covid, tendo em vista que os efeitos da medida transcendiam o elo de consumo da cadeia de fornecimento de energia elétrica, o poder concedente estabeleceu mecanismo de suma importância para garantir a repartição de custos envolvidos na operação de crédito entre todos os seus beneficiários, conforme previsto no Decreto 10.350/2020.

Decreto 10.350/2020:

‘Art. 7º Os custos administrativos e financeiros e os encargos tributários, inclusive os da CCEE, incorridos nas operações de crédito de que trata o § 1º do art. 1º, serão suportados pelos consumidores nos termos do disposto no art. 3º e poderão ser ressarcidos pela concessionária ou permissionária do serviço público de distribuição de energia elétrica ao consumidor, observados:

I - a gradação do benefício ou da utilidade, potencial ou efetiva, atribuível aos consumidores, ao concessionário ou permissionário, aos demais segmentos do setor elétrico ou sistêmicos;’

No entanto, como se poderá observar na análise depreendida na Seção III.3.2, a regulamentação desse ponto do decreto acabou por atribuir os custos quase que unicamente aos consumidores.

A criação e implementação da Conta-Covid, em que pese a importância de garantir a liquidez das distribuidoras, e assim de toda a cadeia do sistema elétrico brasileiro, trouxe um elemento inevitável em operações de crédito dessa natureza, que foi o aumento das tarifas de energia a serem pagas pelos consumidores.

Nessa linha, os efeitos financeiros da Conta-Covid, assim como dos demais auxílios financeiros mencionados, foram novamente suportados pelos consumidores de energia elétrica, dificultando a busca pela modicidade tarifária.

Considerando que, no período de 2025 a 2031, vencerão contratos de concessão de vinte distribuidoras, avizinha-se uma oportunidade para melhor repartição de riscos.

Portanto, com intuito de evitar que a cada evento que afete o sistema elétrico brasileiro, os custos sejam direcionados apenas aos consumidores de energia, o Relatório Preliminar (peça 125) fez constar recomendação para que a Aneel avaliasse, nos novos modelos de contratos de concessão de distribuição, matriz de risco que deixe mais claro o tratamento a ser dado a eventuais novos auxílios financeiros a exemplo da Conta-Covid, Conta-ACR e Conta-Escassez Hídrica.

No entanto, tendo em vista os comentários da Agência ao referido relatório, que já demonstram preocupação sobre o tema, o art. 4º, inciso XII, do Decreto 12.068/2024, que estabeleceu a alocação de riscos entre poder concedente e as concessionárias como uma das diretrizes para a celebração dos novos contratos de concessão de distribuição, e o fato de já se encontrar aberta a Consulta Pública 27/2024, com o objetivo de discutir a minuta das avenças, entende-se pertinente dispensar a proposição da recomendação, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020.

III.2 Avaliação da metodologia aplicada pela Aneel na Conta-Covid

Os procedimentos de cálculo para a definição do teto da Conta-Covid foram tratados no âmbito da Nota Técnica 91/2020/SGT/SFF/SRM/SRD/GMSE/ANEEL (NT-Aneel 91/2020) – peça 65, cujo exame técnico utiliza, como critério principal, o art. 1º, § 3º, inciso III, do Decreto 10.350/2020, que dispõe que o limite total de captação será estabelecido pela Aneel, com base nas necessidades decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo (DL) 6, de 20/3/2020.

Em síntese, os limites de captação se respaldam em quatro componentes: 1) previsão da redução de faturamento; 2) previsão da redução de arrecadação; 3) previsão de efeito de diferimentos do faturamento relativo aos consumidores do Grupo A; e 4) postergações dos efeitos dos processos tarifários já aprovados até 30/6/2020.

Nesta seção, avaliam-se as memórias de cálculo das duas principais componentes: redução do faturamento e redução da arrecadação, já identificadas desde o Primeiro Relatório Preliminar como um dos potenciais impactos ensejados pela pandemia no Setor Elétrico (peça 26).

Embora tenham sido identificadas fragilidades na metodologia, utilizando o critério disposto no art. 1º, § 3º, inciso III, do Decreto 10.350/2020, entende-se que o procedimento utilizado pela Agência é suficiente para definir um limite de captação para as distribuidoras com as seguintes ressalvas:

- a) transparência insuficiente na apresentação das informações e das bases de dados e cálculos, inviabilizando a reprodutibilidade dos resultados;
- b) inclusão de variações sazonais de carga não associadas às medidas de contingência decorrentes do estado de calamidade pública reconhecida pelo DL 6, de 20/3/2020;
- c) desconsideração de características locais na variação de faturamento em função da redução de mercado;
- e
- d) preterição das incertezas associadas aos modelos e restrições matemáticas aplicáveis.

III.2.1 Transparência insuficiente das informações e reprodutibilidade dos cálculos

Entende-se que houve limitação da possibilidade de avaliação, pelos agentes, dos resultados preliminares e finais da Conta-Covid, em função da não publicação de parte dos dados e da consolidação de parte das informações necessárias à comparação dos cálculos.

Nesse sentido, a apresentação parcial das memórias de cálculo prejudicou a efetiva transparência da consulta pública, haja vista que, embora formalmente abertos ao escrutínio público, os procedimentos propostos pela Agência não possibilitaram uma avaliação de fato dos valores e de possíveis soluções alternativas.

Preliminarmente, cumpre informar que, sobre o tema da transparência, o item 9.1 do Acórdão 1.346/2020 – Plenário recomendou a publicação dos indicadores e dados utilizados para fundamentação da Conta-Covid. A CP 35/2020, por seu turno, foi iniciada em 27/5/2020, no mesmo dia da prolação do **decisum**.

A despeito dos gestores da Agência estarem cientes da proposta de encaminhamento constante do relatório para comentários dos gestores em 20/5/2020 e da prolação do referido acórdão, na CP 35/2020 houve apenas a redefinição do então indicador de inadimplência, como indicador de perda de arrecadação, sem a publicação dos respectivos dados.

Em relação aos limites de empréstimo em função da perda de arrecadação, a planilha originária registra diretamente o faturamento do período de corte (18/3/2020 a 17/5/2020), os valores de arrecadação do período de corte (18/3/2020 a 17/5/2020), e os valores consolidados de perda de arrecadação de referência (primeiro semestre de 2019) (peça 64, pp. 4-6 e 35; e planilha no link <Planilha de cálculo da previsão da perda de arrecadação>, acesso em 15/10/2024 e disponível em 'Consulta 035/2020' no sítio www.aneel.gov.br).

Desse modo, não há referência aos dados primários que permita avaliação por agentes externos da consistência dos valores extraídos pela Agência, tampouco há registros temporais que possibilitem avaliar o histórico, nas mesmas bases, para confirmar os efeitos de perda de arrecadação em relação ao período anterior ao decreto.

A planilha final disponibilizada apresenta as mesmas falhas em relação à transparência das informações, posto que os valores da média móvel de sessenta dias da perda de arrecadação presumida se encontram registrados diretamente na tabela, sem a possibilidade de revisão desses valores por agentes externos (disponível no link <Planilha de cálculo da previsão da perda de arrecadação>, acesso em 15/10/2024 e disponível em 'Consulta 035/2020' no sítio www.aneel.gov.br).

Outrossim, em relação ao limite de captação individual em função da redução de consumo, o cálculo de coeficientes de redução de mercado é realizado em uma planilha específica (disponível no link <Simulador de Redução de Receita>, 'Planilha_Estimativa_Mercado_COVID_V_AP.xlsx', acesso em 15/10/2024 e disponível em 'Consulta 035/2020' no sítio www.aneel.gov.br), cujo resultado era aplicado com os valores da Planilha de Abertura Tarifária (PCAT) do Reajuste Tarifário Anual (RTA) das distribuidoras.

Sobre a planilha de cálculo dos coeficientes redução de mercado, não houve apresentação completa dos dados de variação do consumo de energia nas distribuidoras (disponível no link <Simulador de Redução de Receita>, 'Planilha_Estimativa_Mercado_COVID_V_AP.xlsx', 'Pasta_Estimativa_Classes_Mercado', acesso em 15/10/2024 e disponível em 'Consulta 035/2020' no sítio www.aneel.gov.br).

Ao realizar a análise desses dados, constatou-se que os valores de carga utilizados pela Aneel não se encontravam aderentes aos dados publicados pela CCEE.

A Aneel esclareceu que utilizou os dados da CCEE consolidados 'por estado, de sorte que a aplicabilidade a determinada distribuidora é indireta (as áreas de concessão não coincidem com as divisas geográficas)'. Essa questão, por exemplo, não se encontra especificada nas Notas Técnicas 77/2020 e 91/2020. Entende-se que essa omissão impossibilitou a verificação dessa etapa dos resultados por todos os participantes da CP 35/2020.

Sobre a planilha de cálculo da variação de mercado como função da redução do Produto Interno Bruto (PIB), a Aneel apresentou apenas os dados consolidados do SAMP, com informações diferentes da disponibilização pública desta base, não permitindo, por exemplo, uma avaliação mais detida do problema.

Deve-se destacar que a utilização de bases de dados estranhas àquelas levadas à consulta pública foi uma das razões, no entendimento da Agência, para não acolher diversas contribuições na CP 35/2020. Constatou-se, contudo, que a própria decisão da Agência em não franquear acesso completo às bases pode ser uma das razões pelas quais os agentes que contribuíram para a CP 35/2020 tenham recorrido a outras bases.

Com relação à aplicação dos coeficientes calculados aos resultados constantes das PCATs das distribuidoras, também se entende que não foi dada a devida transparência. Tanto na CP 35/2020 quanto na publicação final dos resultados da REN 885/2020, a Agência divulgou apenas os resultados das distribuidoras, sem a devida publicização da memória de cálculo e dos valores consolidados.

Se a análise de sua própria PCAT é um evento recorrente para as distribuidoras, não se pode afirmar o mesmo para todos os outros interessados nos procedimentos propostos pela Aneel. Isso porque a PCAT é uma planilha que abrange aproximadamente trinta tabelas, cuja consulta deve ser feita de forma individualizada por distribuidora (Agência Nacional de Energia Elétrica. 'Resultado dos Processos Tarifários de Distribuição'. Disponível em <https://www.gov.br/aneel/pt-br/calendario-de-atividades/processos-tarifarios> e acessado em agosto de 2024).

Entende-se que essa ausência de transparência limita a amplitude da **accountability** do regulador, uma vez que foi outorgado à Agência pelo Poder Concedente um mandato para definir os limites do teto de empréstimos às distribuidoras, cujos efeitos econômicos serão transferidos aos consumidores.

Ao alegar sigilo de informações, os administradores públicos, na verdade, estão limitando o acesso a informações substanciais do empréstimo. Ou seja, o mercado cativo, que é o grupo responsável pelo

pagamento imediato dos custos associados ao financiamento, sequer possui acesso à amplitude de dados necessários para se verificar a exatidão dos cálculos da Agência.

Desse modo, propõe-se dar ciência à Aneel que o não provimento completo das informações utilizadas para cálculo da Conta-Covid feriu os princípios da confiabilidade, prestação de contas e responsabilidade e da transparência, insculpidos no art. 3º, incisos III, V e VI, do Decreto 9.203/2017.

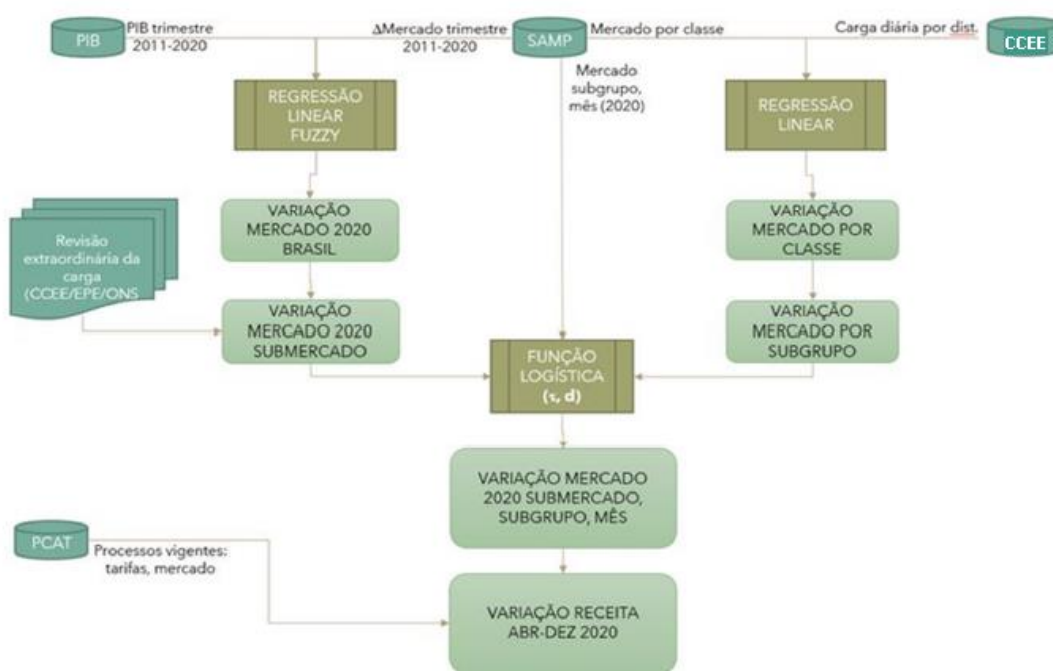
III.2.2 Da previsão de redução de receita em função da redução de mercado

Conforme já detalhado neste e nos relatórios parciais anteriores, a pandemia da Covid-19 causou queda no consumo de energia, associada também à interdição e redução de atividades não essenciais para dar efetividade mínima às medidas de distanciamento social recomendadas internacionalmente para mitigação do contágio pelo novo coronavírus.

Essa redução de consumo de energia elétrica prejudica o resultado econômico das distribuidoras, uma vez que a maior parte da receita dessas empresas advém de consumidores cuja fatura é calculada em função da energia consumida – cerca de 77% da receita das distribuidoras em 2019 vieram de unidades consumidoras do grupo B (<https://www.aneel.gov.br/relatorios-de-consumo-e-receita>, acessado em 30/7/2020).

A metodologia de cálculo utilizada pela Aneel para aferir e estimar a redução dessas receitas (faturamento) é ilustrada na Figura 2.

Figura 2: Metodologia de cálculo dos efeitos de redução do consumo de energia



Fonte: Ofício 78/2020-AIN/Aneel (peça 83)

A metodologia em questão, portanto, pode ser dividida em cinco etapas, descritas a seguir:

- a) a variação de consumo por classe consumidora (Residencial, Industrial, Comercial e Outras) em decorrência das medidas de contenção da calamidade pública é estimada por meio de uma regressão linear múltipla, em que a variação do consumo de energia no período de março a abril é calculada como função da energia faturada por cada classe consumidora em 2019 e dos coeficientes de variação de consumo por classe consumidora; esses coeficientes, por sua vez, são calculados comparando o consumo logo antes e logo depois do dia em que se considera iniciada a pandemia (20/3/2020) - peça 65, pp. 13-15;
- b) a variação total do consumo de energia no ano de 2020 é obtida a partir da expectativa de redução Produto Interno Bruto (PIB) utilizando a metodologia de regressão linear **fuzzy** para o cálculo dessa relação (peça 65, pp. 16-18);
- c) a partir da variação total do consumo de energia no Brasil no ano de 2020 (resultado do item 2), as variações totais de consumo de energia nas regiões geográficas em 2020 são calculadas na mesma

proporção que a variação de mercado projetada na Revisão Extraordinária de Carga ONS/CCEE/EPE (peça 65, p. 18);

d) a variação de consumo de energia por subgrupo de consumo é calculada mensalmente a partir (i) da energia faturada na região geográfica no ano de 2019 discriminada mês a mês; (ii) da variação de consumo de energia na classe de consumo predominante no subgrupo (resultado do item 1); (iii) da variação total de consumo de energia no ano de 2020 por região geográfica (resultado do item 2); e (iv) de uma trajetória de recuperação estipulada pela Agência, cujo principal coeficiente define a velocidade de recuperação do consumo de energia (peça 65, pp. 15-16);

e) por fim, o impacto mensal na receita das distribuidoras é calculado utilizando informações de faturamento e receita constantes das Planilhas de Abertura Tarifária (PCAT) utilizadas nos processos de reajustes tarifários anuais de 2019, bem como das estimativas de variação do consumo de energia por subgrupo de consumo.

A avaliação das duas primeiras etapas é apresentada a seguir, à luz das condições estatísticas para validade dos modelos. No que diz respeito às etapas seguintes, não foram identificadas inconsistências que cumprissem os requisitos de relevância e materialidade para constarem do presente relatório.

III.2.3 Variação de energia consumida por classes

Tendo em vista que o mercado de cada distribuidora é função tanto do consumo de energia (kWh) quanto da demanda contratada (kW) e das tarifas de energia, que são distintas por subgrupo, modalidades e postos tarifários, essa parte da metodologia trata da previsão da redução de receita em função da variação do mercado, por classe de consumo (residencial, industrial, comercial e outros).

Para avaliar a variação de consumo de energia nas diferentes classes, em função da pandemia e das medidas de contingência decorrentes do estado de calamidade pública, a metodologia consignada na Nota Técnica 91/2020 (peça 65, pp. 13-15) utiliza uma regressão linear múltipla relacionando: a) a variação de energia injetada (obtida a partir dos valores medidos pela CCEE para fins de comercialização de energia); e b) o consumo de diferentes classes de consumo no mercado de cada distribuidora (obtida a partir dos valores de energia faturada em 2019 constantes do Sistema de Acompanhamento de Informações de Mercado para Regulação Econômica, SAMP).

Esse modelo resulta em uma base que relaciona a variação percentual do consumo (e consequentemente de faturamento) das classes de consumo. Os valores resultantes dessa metodologia são iguais para todas as distribuidoras.

Inicialmente, a Nota Técnica 77/2020/SGT/SFF/SRM/SRD/GMSE/ANEEL, de 25/5/2020, propôs cálculo balizado pela regressão entre (i) as variações percentuais de energia injetada entre o período pré e pós-Covid; e (ii) as participações das classes de consumo no mercado das distribuidoras (peça 64, p. 9).

Destaca-se que a principal diferença entre a metodologia levada à CP 35 e a metodologia final constante da REN 885/2020 reside na substituição da utilização dos percentuais de variação e percentuais de participação das classes de consumo nos mercados das distribuidoras pela utilização dos valores absolutos de carga em MW médios e pelo consumo das classes no mercado de cada distribuidora, também em MW médios.

As principais inconsistências verificadas na metodologia adotada para identificação dos impactos das medidas de contenção da pandemia no consumo de energia residem (i) na incorporação de efeitos de sazonalidade como impactos da pandemia; e (ii) na utilização de um critério único de variação de consumo nas classes das distribuidoras, independente da distribuidora ou região.

Muito embora não seja mencionado nas Notas Técnicas (NT) 77 e 91/2020 (peças 64 e 65), toda a metodologia para identificação dos impactos da pandemia e das medidas de contenção da situação de calamidade pública no consumo de energia elétrica, com a consequente redução das receitas das distribuidoras, relaciona-se com a teoria de 'inferência causal', ou seja, com identificação e/ou quantificação dos efeitos decorrentes de determinado evento antecedente.

No caso concreto, em relação à avaliação de causalidade, os efeitos avaliados são (i) a variação na receita das distribuidoras e (ii) a variação do consumo de energia em diferentes classes de consumidores, enquanto o evento antecedente se relaciona às medidas de contenção da situação de calamidade pública.

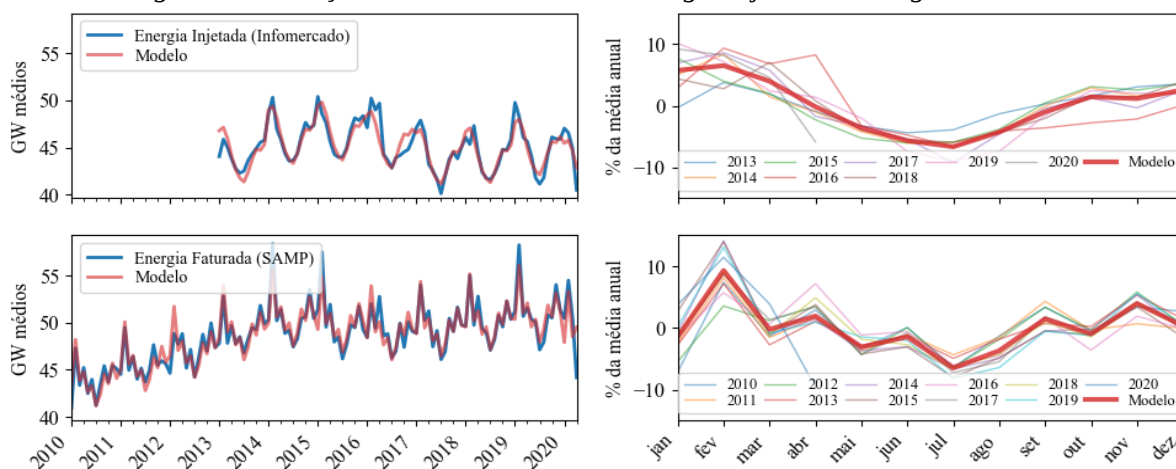
A existência de potenciais eventos antecedentes (co-causas) que influenciem nos resultados é dos fatores de dificuldade para realização de inferência causal. Essa questão é tratada na literatura como variáveis de confusão – tradução livre do termo **confounders** cunhado, por exemplo, em (Judea Pearl e Dana Mackenzie. **'The Book of Why: The New Science of Cause and Effect'**. Nova Iorque: Basic Books. 2018, pp. 135-164).

Na análise causal, para se avaliar o resultado de um determinado evento antecedente, portanto, é necessário que os efeitos decorrentes de co-causas sejam compensados.

Verifica-se que a metodologia das NT 77 e 91/2020 emprega o resultado da variação entre a energia injetada nas distribuidoras nos períodos de 1º/3 a 20/3/2020 e 21/3 a 30/4/2020, para quantificar a variação de consumo resultante da pandemia e das medidas de mitigação da situação de calamidade pública. Contudo, esse período de dois meses apresenta tipicamente uma variação sazonal histórica de carga não relativa aos efeitos da pandemia e das medidas de contenção da situação de calamidade.

A estrutura da carga de energia no sistema possui componente sazonal relevante, conforme demonstram, por exemplo, avaliações das séries históricas de energia injetada nas distribuidoras, evidenciadas no boletim Infomercado, disponibilizado pela CCEE, e de energia faturada pelas distribuidoras, provenientes do SAMP-Aneel, conforme disposto na Figura 3.

Figura 3: Avaliação da Série histórica de Energia Injetada e Energia Faturada



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Boletim Infomercado e SAMP-Aneel.

Tabela 8: Sazonalidade em relação à média anual e variação em relação ao mês anterior da energia injetada nas distribuidoras.

	Sazonalidade	Variação		Sazonalidade	Variação
jan	5,72%		jul	-6,64%	-0,99%
fev	6,49%	0,77%	ago	-4,27%	2,37%
mar	3,98%	-2,52%	set	-1,00%	3,27%
abr	-0,17%	-4,14%	out	1,44%	2,43%
mai	-3,62%	-3,45%	nov	1,16%	-0,28%
jun	-5,65%	-2,03%	dez	2,55%	1,39%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Boletim Infomercado e SAMP-Aneel.

Apenas em relação à energia injetada nas distribuidoras, constata-se que há uma variação típica de -4,14% entre os meses de março e abril, conforme aponta a Tabela 8. Desse modo, sem as devidas correções, a comparação do período de 1º a 20/3/2020 com o período de 21/3 a 31/3/2020 inclui, tanto os efeitos ocasionados pela pandemia e suas medidas de contingência, como efeitos habituais de sazonalidade do próprio perfil da carga.

Ou seja, a metodologia empregada não faz a necessária separação do que é efeito da pandemia e o que é efeito costumeiro de sazonalidade entre esses dois períodos avaliados. Dessa feita, entende-se que a metodologia empregada inclui uma sobreavaliação dos efeitos da Covid-19 na ordem de 4%, que se referem à variação sazonal da carga habitual entre os meses de março e abril.

Em relação ao segundo quesito, das participações das classes de consumo no mercado das distribuidoras, a equipe de auditoria encaminhou o Ofício 1-65/2020-TCU/SeinfraElétrica em 10/6/2020 (peça 48) apontando que as incertezas dos parâmetros de regressão em função da utilização de um único coeficiente de regressão para todas as distribuidoras eram elevadas.

A definição do mesmo coeficiente de variação para cada classe de consumo de todas as distribuidoras significa que, de maneira homogênea, a previsão de aumento ou queda percentual no consumo de cada classe de consumo seria a mesma, estando a classe consumidora localizada na região Norte, Nordeste, Sul, Centro-Oeste ou Sudeste.

Nesse sentido, a memória de cálculo levada à CP 35/2020 apresentava os coeficientes de 8,23% de aumento de consumo na classe residencial e de 25,51%, 58,47% e 4,93% de redução nas classes Industrial, Comercial e Outros, respectivamente ('Planilha_Estimativa_Mercado_COVID_V_AP.xlsx', 'Pasta Estimativa_Classes_Mercado', acesso em 15/10/2024 e disponível em 'Consulta 035/2020' no sítio www.aneel.gov.br)

A principal justificativa constante da NT 77/2020 para a validade do modelo se refere à obtenção do coeficiente de determinação R² de 0,8327 (peça 64, p. 9). Esse coeficiente é calculado pela razão entre a dispersão dos resíduos da regressão linear (soma das diferenças entre a variação média de consumo e os valores obtidos utilizando os coeficientes calculados e as participações das classes de consumo) e a dispersão dos dados (soma das diferenças entre as variações individuais de consumo e a variação média).

O coeficiente de variação R² é comumente associado à qualidade de ajuste de regressões, e o valor de R² igual à unidade significa que a regressão se ajusta perfeitamente aos dados. Todavia, entende-se que este não é o único fator de interesse para se concluir pelas variações de consumo em função da pandemia e das medidas de mitigação da situação de calamidade pública.

Nesse lanço, as incertezas de estimação associadas aos coeficientes não foram consideradas pela Agência. Esses valores se encontram dispostos na Tabela 9, elaborada pela equipe de auditoria, que reproduz os resultados levados à CP 35, acompanhados dos respectivos parâmetros de incerteza associados. As quatro primeiras colunas representam os coeficientes calculados, o erro padrão associado aos erros e os limites de um intervalo de confiança de 95%.

Tabela 9: Parâmetros dos coeficientes de redução de energia por classe de consumo (CP 35/2020)

	Coeficiente	Erro Padrão	[0.025	0.975]	t	valor p
Residencial	0,0823	0,136	-0,193	0,357	0,604	0,549
Industrial	-0,2551	0,090	-0,437	-0,073	-2,834	0,007
Comercial	-0,5847	0,275	-1,140	-0,029	-2,124	0,040
Outros	-0,0493	0,068	-0,187	0,088	-0,723	0,474

Após a conclusão da CP 35, a Aneel promoveu pequenas mudanças na metodologia, passando a usar como variável independente a variação de energia injetada de cada distribuidora em MWmédio, ao invés da variação percentual, e descontando o consumo de energia em Iluminação Pública ('Planilha_Estimativa_Mercado_COVIDfinal.xlsm', 'Pasta Estimativa_Classes_Mercado', acesso em 15/10/2024 e disponível em 'Consulta 035/2020' no sítio www.aneel.gov.br).

Com essas mudanças, as variáveis foram ponderadas pelo mercado, tendo maior peso no modelo as distribuidoras com maior carga. Tal alteração resultou em novos coeficientes de cada classe de consumo: de 9,39% de aumento de consumo na classe residencial e redução de 5,21%, 50,55% e 29,69% nas classes Industrial, Comercial e Outros, respectivamente. Esse modelo apresentou um coeficiente de variação R² de 0,90 (peça 65, p. 14).

A Tabela 10, por sua vez, reproduz os resultados utilizados para cálculo dos limites da REN 885/2020, após as alterações promovidas.

Tabela 10: Parâmetros de coeficientes de redução de energia por classe de consumo (REN-Aneel 885/2020)

	Coeficiente	Erro Padrão	[0.025	0.975]	t	valor p
Residencial	0,0939	0,156	-0,222	0,409	0,601	0,551
Industrial	-0,0521	0,062	-0,178	0,074	-0,837	0,407
Comercial	-0,5055	0,194	-0,897	-0,114	-2,603	0,013
Outros	-0,2968	0,097	-0,493	-0,101	-3,057	0,004

Os valores de erro padrão e os parâmetros dos testes estatísticos associados (t e $P > |t|$) corroboram que há ampla variação na alteração de consumo das diferentes classes, fato ignorado pela Agência. Para demonstrar o problema aqui observado, é necessário explicar conceitos de estimação estatística de parâmetros, bem como os testes para avaliar a significância estatística.

Testes de Significância de Hipótese Nula (TSHN) são métodos que, de maneira simplificada, buscam avaliar se os resultados obtidos pela análise estatística dos dados são suficientes para não serem semelhantes a resultados que poderiam ser obtidos aleatoriamente em uma distribuição tomada como referência (a hipótese nula). Ou seja, TSHN buscam avaliar se os resultados constatados são diferentes de um resultado qualquer obtido por pura 'sorte' com base na distribuição de referência (a hipótese nula).

O principal resultado dos TSHN é o valor p , que representa a maior probabilidade de se obter o mesmo resultado a partir uma amostra aleatória da distribuição de probabilidade da hipótese nula. Ademais, convencionou-se o nível de significância α como um critério de decisão sobre a hipótese nula, a partir do qual é definido um limite de probabilidade da aderência dos dados à hipótese para se concluir se os dados se enquadram em amostras aleatórias obtidas dessa distribuição (Raymond S. Nickerson. **'Null Hypothesis Significance Testing: A Review of and Old and Continuing Controversy'**. Psychological Methods. vol. 5, no. 2, pp. 241-301, 2000).

Historicamente, em ciências sociais, tem se convencionado um nível de significância α de 5%, muito em função da percepção subjetiva sobre a probabilidade de um 'evento raro' que possa afetar o entendimento. Além disso, essa definição também está relacionada com o desvio padrão em diferentes distribuições de probabilidade (Michael Cowles e Caroline Davis. **'On the Origins of the .05 Level of Statistical Significance'**. American Psychologist, v. 37, 1982).

De maneira simplificada, caso o valor p (probabilidade máxima de obtenção de resultado similar a partir de uma amostra aleatória) seja inferior ao nível de significância α (critério de decisão), entende-se que o resultado é estatisticamente significativo para o nível de significância α . Similarmente, entende-se que, no nível de significância α o resultado é estatisticamente significativo quando é 'improvável' que o resultado tenha sido obtido a partir da distribuição da hipótese nula.

Por conseguinte, para ser estatisticamente significativo, a diferença entre as médias avaliadas deve ser grande o suficiente em relação à variabilidade dos dados, quando a própria variabilidade dos dados é grande e a quantidade de dados pequena. Entretanto, ainda é possível existir significância estatística mesmo que as diferenças entre as médias sejam pequenas, desde que a variabilidade dos dados seja pequena e a quantidade de dados seja grande (Raymond S. Nickerson. **'Null Hypothesis Significance Testing: A Review of and Old and Continuing Controversy'**. Psychological Methods. vol. 5, no. 2, pp. 241-301, 2000).

Contrariamente, os dados são estatisticamente insignificantes se apresentam algum efeito (ou seja, o valor da média é diferente de zero), mas, apesar disso, o erro padrão é tão grande que os dados não são diferenciáveis de uma amostra aleatória obtida de uma distribuição normal com média igual a zero (sem efeito estatístico).

O teste- t de **Student** é utilizado quando a média e a variância da distribuição de probabilidade são desconhecidos. Portanto, para verificar se os efeitos constatados em uma regressão linear múltipla são significantes, pode-se utilizar o teste- t de **Student** considerando a distribuição de referência (hipótese nula) como uma distribuição de média zero (ou seja, sem efeito) com variância igual à variância padrão calculada na regressão. A estatística t é calculada pela razão entre o coeficiente e seu erro padrão, e o valor p é obtido a partir da distribuição de probabilidade t de Student.

Após esta breve digressão, é possível concluir diretamente dos dados das Tabelas 8 e 9 que os coeficientes de variação das classes 'Residencial' e 'Outros' na metodologia encaminhada à CP 35/2020 não possuem significância estatística, similarmente aos coeficientes de variação de consumo das classes 'Residencial' e 'Industrial' nos resultados da metodologia utilizada na REN 885/2020.

Isso porque o valor p desses coeficientes (54,9% e 47,4% na CP 35, e 55,01% e 40,07% na REN 885/2020) é superior ao nível de significância de 5%.

Além disso, apesar da obtenção de um coeficiente R^2 superior à 83% e a 90% para as regressões encaminhadas à CP 35/2020 e utilizadas na REN 885/2020 (peça 64, pp. 9 e 65, p. 14), os resultados totais dessas regressões não possuem significância estatística. Isso porque, utilizando o teste- t de Student sob a hipótese de que os cálculos das variações de consumo são eventos independentes ($P(X_1, X_2, X_3, X_4) = P(X_1)P(X_2)P(X_3)P(X_4)$), o produto dos valores p obtidos para cada classe de consumo

também é superior ao nível de significância de 5% ($54,9\% * 0,7\% * 4,0\% * 47,4\% > 55,1\% * 40,7\% * 1,3\% * 0,4\% > 5\% * 5\% * 5\% * 5\%$).

Os dados relacionados às incertezas dos coeficientes foram omitidos e ignorados na avaliação e na apresentação do resultado, tanto no âmbito da CP 35/2020 quanto na memória de cálculo da REN 885/2020. Isso porque estes valores se encontram ocultos nas memórias de cálculo de ambas as metodologias ([Estimativa Classes Mercado!W3:Z3] Planilha_Estimativa_Mercado_COVID_V_AP.xlsm', [RL!Y3:AB3] Planilha_Estimativa_Mercado_COVID_final.xlsm', acesso em 15/10/2024 e disponível em 'Consulta 035/2020' no sítio www.aneel.gov.br).

A ausência de significância estatística dos resultados pode levar à conclusão errônea de que não há elementos que permitam concluir pela variação de consumo nas classes 'Residencial' e 'Outros', segundo a metodologia da CP 35/2020, e 'Residencial' e 'Industrial', segundo a metodologia da REN 885/2020. Todavia, essa interpretação é demasiada simplista e não reconhece a possibilidade de a pandemia e as medidas de contenção da calamidade pública terem implicado diferentes comportamentos do consumo nas regiões do País.

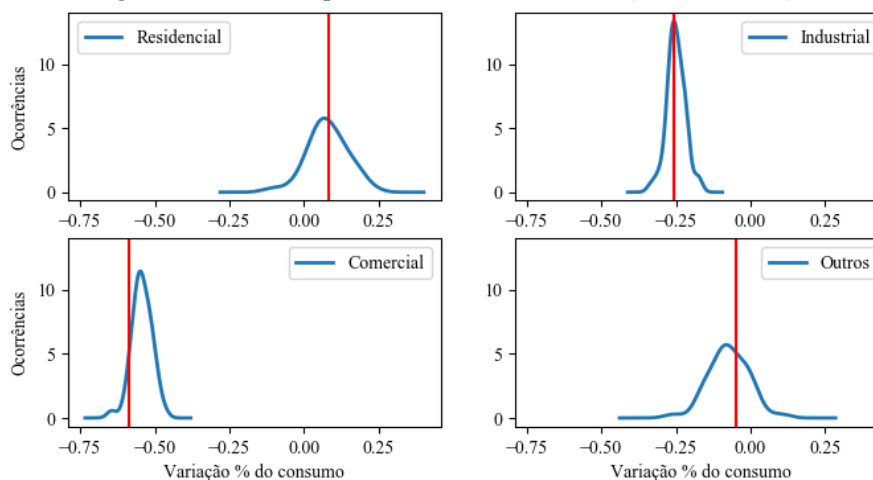
Outra possível interpretação é que pode ter ocorrido redução no consumo de energia da classe 'Residencial' em uma quantidade razoável de regiões e de distribuidoras, em oposição ao resultado obtido pela Agência, já que houve grande variabilidade dos dados, conforme já detalhado na presente instrução.

A equipe de auditoria, a partir dos dados encaminhados à CP 35/2020, realizou a avaliação individualizada por distribuidora por meio de técnica numérica de regressão **ridge** (peça 48). As estatísticas da distribuição dos coeficientes por distribuidora se encontram dispostas na Tabela 11, enquanto a distribuição do resultado individualizado se encontra na Figura 4.

Tabela 11: Estatística da distribuição dos coeficientes individualizados utilizando técnica numérica de variação total.

	Média	Desvio Padrão
Residencial	0,0802	0,0671
Industrial	-0,2499	0,0305
Comercial	-0,5432	0,0333
Outros	-0,0731	0,0658

Figura 4: Histograma da variação de consumo por distribuidora (em azul) em comparação ao resultado da regressão utilizada pela Aneel à CP 35/2020 (em vermelho).



Preliminarmente, é possível constatar que a média e o desvio padrão da distribuição dos coeficientes individualizados, constantes da Tabela 10 (acima), são similares àqueles obtidos individualmente. Utilizando o teste-t de Student, constata-se que a diferença das distribuições das classes Residencial, Industrial e Comercial não é estatisticamente significativa para um nível de 5% – valor p de 0,37, 0,30, e 0,31 respectivamente.

Mais especificamente, a partir dos resultados da variação no consumo residencial (gráfico superior esquerdo da Figura 4), verifica-se que há parcela representativa de distribuidoras com variação negativa de consumo. Essas situações diferenciadas foram constatadas, por exemplo, nas classes residenciais das distribuidoras CEEE, RGE Sul e Demei (todas localizadas no RS), corroboradas por informações do Samp de abril/2020.

Tendo em vista as constatações relativas às incertezas de estimação de parâmetros globais de variação do consumo, a equipe de auditoria encaminhou à Aneel o já mencionado Ofício 1-65/2020-TCU/SeinfraElétrica (peça 48). A Agência se manifestou por meio do Ofício 70/2020-AIN/ANEEL, após a conclusão da CP 35/2020 em 6/7/2020 (peça 82, p. 3):

'13. Em relação à previsão realizada por modelo econométrico, a correspondência em epígrafe, incluindo os anexos, apresentam '[...] uma metodologia de cálculo da variação de mercado nas classes individualizadas por distribuidora, que pode aperfeiçoar a metodologia em questão'. Compreendemos que uma análise individualizada poderia levar a um resultado individualmente mais preciso, que por outro lado poderia levantar outras questões relacionadas aos dados disponíveis e sua aplicabilidade para determinada distribuidora. Assim, sendo o cenário de pandemia generalizado, e tendo sempre como balizador inicial os dados de carga por região/submercado, optou-se pela avaliação regional dos parâmetros de sensibilidade (relações de variações), que ao final é aplicado ao mercado real de cada empresa.'

Após a solicitação de esclarecimentos adicionais pela equipe de auditoria, a Aneel complementou que (peça 118, p. 4):

'Os dados recebidos de mercado decorrem de processo de medição e faturamento, que são executados de forma manual pelas distribuidoras. Entendemos que o modelo individual seria mais sensível à eventuais erros ou ambiguidades inerentes ao processo da distribuidora.

Soma-se a este fato às incertezas, imprevisibilidade do comportamento do mercado diante do cenário inédito da pandemia e o exíguo prazo para a tomada de decisão.

Nesse mesmo diapasão, os dados da CCEE são por estado, de sorte que a aplicabilidade a determinada distribuidora é indireta (as áreas de concessão não coincidem com as divisas geográficas).

Ainda, os dados do Revisão de carga extraordinária do ONS/CCEE/EPE, ponto de partida de nossas análises do comportamento da carga no ano, são por submercado/região.

Dessa forma, optou-se em considerar um modelo regulatório único para proporcionalização de mercado por classes. Caso contrário haveria o risco de discussão no caso a caso que estaria associada a uma assimetria de informação.

O modelo individualizado apresentaria a vantagem de precisão por distribuidora, vantagem que seria superada pela granularidade dos dados disponíveis na revisão de carga extraordinária.

Por todo o exposto elegeu-se um modelo regulatório único proporcionalizado em desfavor da individualização por distribuidora.'

Entende-se que os argumentos utilizados pela Agência prescindem de avaliações técnicas necessárias às conclusões postuladas nos documentos.

Apesar do tempo exíguo para tomada de decisão, a insignificância estatística dos coeficientes de variação foi identificada pela equipe de auditoria no momento da CP 35/2020 e comunicada à Agência por meio do Ofício 1-65/2020-TCU/SeinfraElétrica (peça 48).

A Aneel argumenta que os dados do Samp não apresentam confiabilidade em função de serem inserções manuais realizadas pelas distribuidoras. Por outro lado, não realiza a avaliação de incertezas e riscos baseada em evidências.

Ou seja, se a Agência não possui confiança suficiente para utilizar os dados das distribuidoras em um cálculo individualizado e não verificou a existência de análises que busquem verificar a consistência dos dados para permitir uma tomada de decisão em conjunto, é evidente que o julgamento apresentado se trata, na verdade, de uma preconcepção da situação. A depender da magnitude e reincidência dos erros individualizados, já enfatizados pelo Regulador, esses efeitos também podem afetar drasticamente os cálculos realizados globalmente.

Não se constatou, contudo, no âmbito do processo decisório das NT 77/2020 e 91/2020, a realização de tratamento de dados de modo a se mitigar os possíveis erros atribuídos à inserção de dados das distribuidoras, nem tampouco a tentativa de quantificação desses erros e incertezas.

Por fim, a Agência informa que foram utilizados dados de consumo de energia fornecidos pela CCEE, segregados pelas áreas geográficas dos estados, que não necessariamente coincidem com os limites das concessões. Em consulta à CCEE, contudo, informou-se que a energia injetada no mercado das distribuidoras para fornecimento tanto do ACL quanto do ACR se encontra discriminada no Balanço Energético do ACR.

Os dados utilizados pela Aneel na metodologia de cálculo, conforme reconhecido pela própria Agência, não são necessariamente coincidentes com as áreas de concessão. Considerando que os dados relativos às áreas de concessão são disponibilizados pela CCEE, houve decisão própria do Regulador em se empregar os dados com vícios sistemáticos.

Houve, portanto, acréscimo de mais uma fonte de erros no modelo, a qual não se encontra tratada no processo decisório das NT 77/2020 e 91/2020 e que não permite uma conclusão efetiva sobre os possíveis impactos no valor final da conta.

Em síntese, o modelo regulatório único, empregado pela Agência, não apresenta requisitos que garantam a significância dos parâmetros regulatórios uniformes, persistindo ainda, outros problemas associados aos dados utilizados pela Agência na definição do modelo. Entende-se que, para os mesmos dados, o problema do modelo regulatório único poderia ser mitigado pela estimação de coeficientes de variação regionais, seguindo o próprio racional da metodologia utilizada, ou até mesmo por meio do cálculo individualizado utilizando outras técnicas de regressão mais sofisticadas, conforme a própria equipe sugeriu (peça 48).

Em relação aos dados de consumo de energia, entende-se também que a própria CCEE é capaz de fornecer os dados necessários com maior precisão do que a aproximação empregada pela Agência.

Se, inicialmente, constatou-se que houve majoração da variação de consumo em função da sazonalidade típica, não é possível emitir uma opinião sobre os dados completos. Isso porque não há uma regra sobre o impacto das inconsistências dos dados no cálculo final, uma vez que, a depender da potencial solução utilizada, haveria distribuidoras que apresentariam maior ou menor impacto de variação de consumo das classes consumidoras.

Ante o exposto, conclui-se que a metodologia empregada pela Aneel para cálculo das variações de consumo não incluiu efeitos sazonais nos impactos da pandemia e não houve avaliação consistente das incertezas envolvidas nos dados utilizados para cálculo dos resultados.

O problema poderia ter sido mitigado/resolvido se a Aneel tivesse dado maior transparência aos dados e metodologias utilizados, conforme exposto na seção precedente. Tal fato corrobora a proposta de encaminhamento realizada na Seção III.2.1 deste relatório, no sentido de dar ciência à Aneel que o não provimento completo das informações utilizadas para cálculo da Conta-Covid feriu os princípios da confiabilidade, prestação de contas e responsabilidade e da transparência, insculpidos no Decreto 9.203/2017.

Como já mencionado, a fragilidade da metodologia significa uma sobreavaliação do limite da operação de crédito, o que poderia levar à captação de recursos em favor de determinadas distribuidoras às custas dos consumidores, em evidente afronta aos dispositivos da MP 950/2020 e do Decreto 10.350/2020 que limitam o empréstimo para custeio de impactos da pandemia, com foco na modicidade tarifária. Nesse contexto, o poder concedente estabeleceu mecanismo de suma importância para garantir a repartição de custos envolvidos na operação de crédito entre todos os seus beneficiários:

Decreto 10.350/2020:

‘Art. 7º Os custos administrativos e financeiros e os encargos tributários, inclusive os da CCEE, incorridos nas operações de crédito de que trata o § 1º do art. 1º, serão suportados pelos consumidores nos termos do disposto no art. 3º e poderão ser ressarcidos pela concessionária ou permissionária do serviço público de distribuição de energia elétrica ao consumidor, observados:

I - a gradação do benefício ou da utilidade, potencial ou efetiva, atribuível aos consumidores, ao concessionário ou permissionário, aos demais segmentos do setor elétrico ou sistêmicos;’

A Aneel, ao regulamentar esse inciso, por meio da REN 952/2021, art. 4º, inciso III (conforme será abordado na seção III.3.2), estabeleceu que os custos acessórios da Conta-Covid relacionados a valores superiores ao efetivamente realizados dos itens de Parcela A são de responsabilidade da distribuidora. Dessa forma, embora o limite do empréstimo possa ter sido superestimado em face dos reais impactos da pandemia verificados no âmbito de cada concessão, a alocação desses custos nas distribuidoras mitigou o problema; razão pela qual não se fará nenhuma proposta de encaminhamento específica.

III.2.4 Variação de carga em função da redução do Produto Interno Bruto

Paralelamente à estimativa de coeficientes para os efeitos em cada classe de consumo, já avaliada na subseção anterior, a redução de consumo nas regiões geográficas é calculada a partir de uma estimativa da variação do faturamento de energia em função da variação do Produto Interno Bruto (PIB) utilizando uma metodologia de regressão linear **fuzzy** sobre as séries históricas do período de 2011 a 2020.

A Nota Técnica 77/2020 realizou inicialmente o cálculo da variação de carga utilizando a estimativa de redução de 5,12% constante do Boletim Focus de 15/5/2020 (peça 64, p. 11). Como diferença entre a metodologia apresentada à CP 35 e a metodologia constante da REN-885/2020, houve apenas a atualização da estimativa de redução do PIB para 6,48%, com base no Boletim Focus de 8/6/2020, o mais recente à época (peça 64, p. 12).

Foram constatadas duas impropriedades na metodologia adotada para cálculo da variação de carga em função da redução do PIB: 1) utilização de modelo que não apresenta condições de validade matemática e estatística; e 2) ambiguidade do modelo pela utilização da (i) variação trimestral do PIB para cálculo dos parâmetros de variação trimestral da carga; e (ii) variação anual do PIB para estimação da variação anual da carga.

Novamente, destaca-se que a despeito de não constar explicitamente nas Notas Técnicas 77/2020 e 91/2020 SGT/SFF/SRM/SRD/GMSE/ANEEL, a metodologia de cálculo se relaciona intimamente com a teoria de ‘inferência causal’, ou seja, identificação e/ou quantificação dos efeitos decorrentes de determinado evento antecedente.

De forma geral, as impropriedades constatadas se devem à omissão da devida análise dos requisitos matemáticos para se realizar os cálculos na forma desejada pela Agência. A literatura tem avaliado a relação (ou ausência de relação) entre o conceito de correlação e o conceito de causalidade desde sua égide (Helen Beebe, Christopher Hitchcock e Peter Menzies. ‘The Oxford Handbook of Causation’. Oxford University Press, Nova Iorque, 2009, p. 184).

A teoria estatística adverte que a simples correlação entre processos não resulta necessariamente em causalidade. Há, todavia, métodos específicos para identificar, ao menos matematicamente, quando a correlação se encontra associada (direta ou indiretamente) à causalidade.

O vínculo matemático entre correlação e causalidade de séries temporais é verificada diretamente pelo conceito de causalidade de Granger, regida por três axiomas: 1) eventos passados e presentes podem causar eventos futuros, mas eventos futuros não podem causar eventos presentes; 2) as informações que explicam um evento não são redundantes; e 3) todas as relações causais devem permanecer constantes durante todo o tempo (C. W. J. Granger. ‘Testing for Causality’. In: *Journal of Economic Dynamics and Control*, v. 2, p. 329-352. 1980).

O conceito da causalidade de Granger não representa efetivamente relações de causa e efeito. Por exemplo, a relação entre as variáveis pode decorrer de causas comuns não registradas no modelo (Helen Beebe, Christopher Hitchcock e Peter Menzies. ‘The Oxford Handbook of Causation’. Oxford University Press, Nova Iorque, 2009, p. 441-442). Contudo, do terceiro axioma de Granger, conclui-se, ao menos de forma suficiente, que a relação entre as variáveis é constante durante todo o tempo.

As propriedades matemáticas do cálculo de regressões lineares são aderentes aos dois primeiros axiomas, pois, simplificada, as relações entre duas variáveis são reduzidas a uma equação da forma $y_t = a x_t + b$. Para se verificar a condição do terceiro axioma, contudo, deve-se avaliar se a relação entre x_t e y_t permanece constante por meio dos parâmetros a e b obtidos da regressão.

Os modelos estatísticos estacionários assumem que um processo mantém suas propriedades estatísticas constantes durante o tempo, isto é, determinado processo se desenvolve com média e variância constantes (George E. P. Box, Gwilym M. Jenkins, Gregory C. Reinsel, Greta M Ljung. ‘**Time Series Analysis. Forecasting and Control**’. Hoboken: John Wiley and Sons Inc. 5 ed, 2016, p. 7).

Desse modo, a constatação de estacionariedade dos processos das variáveis x e y , e da relação entre essas variáveis, é suficiente para verificar a condição do terceiro axioma de Granger.

Por um lado, ainda que os processos das variáveis x e y não sejam estacionários, é possível verificar a relação de estabilidade da relação entre as variáveis (e, conseqüentemente, o terceiro axioma de Granger) se os processos apresentarem a propriedade de cointegração (C. W. J. Granger. ‘**Development in the study of Cointegrated Economic Variables**’. In: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, n. 48, v. 3, 1986).

Por outro lado, se os processos não forem estacionários e não apresentarem a propriedade de cointegração, não é possível garantir a estabilidade da relação entre essas variáveis. Neste caso, incorre-se no risco de se

obter uma relação espúria entre as variáveis, ou seja, no risco de que o modelo calculado se encontre viciado por efeitos meramente aleatórios ou que não represente efetivamente o processo desejado.

Com base nas informações contidas nessa breve digressão, constata-se que a metodologia utilizada pela Agência utilizou modelo fundado em variáveis que não apresentam condições de validade matemática e estatística. Isso porque a metodologia é baseada em variáveis temporais não estacionárias que não apresentam a propriedade de cointegração. A metodologia, portanto, não apresenta garantias de validade matemática e estatística, uma vez que não é possível concluir pela permanência das relações calculadas durante todo o tempo.

Tanto a estacionariedade quanto a cointegração de séries temporais podem ser aferidas a partir do cálculo da tendência de séries temporais. Mais especificamente, a tendência pode ser representada a partir da raiz da série temporal. Caso a série possua raiz unitária, o comportamento da série não é previsível e, de forma indireta, a série não apresenta as características de estacionariedade.

A avaliação dessas propriedades pode ser realizada por meio de Teste de Significância de Hipótese Nula (TSHN) sobre as raízes das séries temporais (J.D. Hamilton. *'Time Series Analysis'*. Princeton, 1994, pp. 475-543).

Um teste desse tipo é o Teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF), que apresenta hipótese nula de que as raízes da série temporal são raízes unitárias. Desse modo, se o valor-p (resultado do teste) obtido for superior ao nível de significância pré-determinado α , não há significância estatística para diferenciar as raízes de uma série temporal com raízes unitárias. Nesse sentido, não é possível diferenciar estatisticamente a série temporal avaliada de uma série que não apresente as características de estacionariedade.

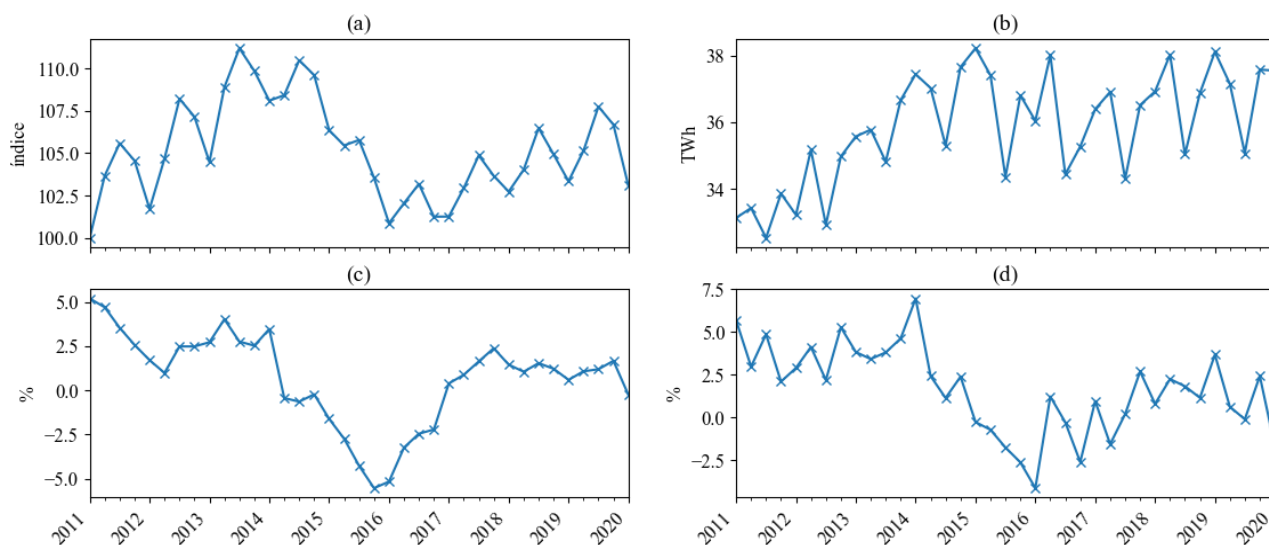
O teste ADF com nível de significância de 5% também pode ser utilizado para verificação da cointegração (Robert F. Engle e C. W. J. Granger. *'Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing'*. In: *Econometrica*, v. 55, n. 2, 1987).

O modelo empregado pela Aneel calcula a variação da energia faturada pelas distribuidoras, medida a partir de informações do SAMP, em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, a partir da variação do PIB, obtida a partir da série histórica do IBGE. As séries, em bases trimestrais para o período entre 2011 e o primeiro trimestre de 2020, encontram-se apresentadas na Figura 5.

No caso concreto, as avaliações do teste ADF das séries base de PIB, de energia faturada, de variação do PIB e de variação de energia faturada resultam em valor-p superior ao nível de significância de 5%, conforme se depreende da Figura 6 (a) e (b). Desse modo, não há significância estatística para diferenciar as raízes das séries de PIB e de energia faturada de uma série com raízes unitárias. Não é possível concluir com a devida significância estatística, portanto, que essas séries temporais apresentem características de estacionariedade.

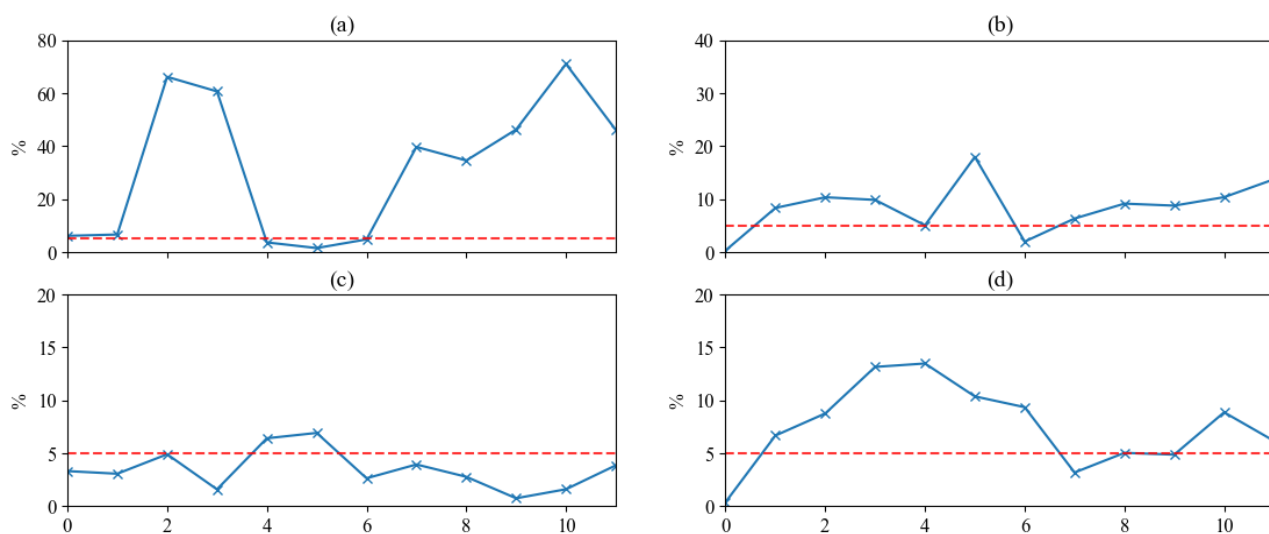
Uma possível solução para o problema de não estacionariedade de séries temporais é a utilização da equação de primeiras diferenças, ou seja, a série temporal da diferença entre o valor atual e o valor do período imediatamente anterior (C. W. J. Granger e P. Newbold. *'Spurious Regressions in Econometrics'*. In: *Journal of Economics*, v. 2, 1974). A Agência empregou solução similar em seus cálculos, considerando a série de diferenças entre o período atual e quatro períodos anteriores.

Figura 5: Série do PIB e Energia Faturada. (a) Série encadeada PIB trimestral, índice 100 em janeiro de 2011; (b) Série de energia faturada a partir de informações do SAMP (base da CP 35/2020); (c) Variação do PIB trimestral em relação ao mesmo trimestre do ano anterior; (d) Variação de energia faturada trimestral em relação ao mesmo trimestre do ano anterior.



Fonte: Ipeadata e Planilha CP 35/2020.

Figura 6: Valor-p do teste ADF para diferentes valores de atraso (linha azul) em comparação com o nível de significância de 5% (linha vermelha). (a) Série encadeada PIB trimestral; (b) Série de energia faturada a partir de informações do SAMP (base da CP 35/2020); (c) Variação do PIB trimestral em relação ao mesmo trimestre do ano anterior; (d) Variação de energia faturada trimestral em relação ao mesmo trimestre do ano anterior.



Fonte: Elaboração própria a partir da Série Ipea-data e Planilha CP 35/2020.

Nesse lanço, acerca das variações de PIB trimestral e de Energia faturada trimestral, apenas a primeira série apresenta a maior parte de valor-p inferior ao nível de significância, conforme se afere da Figura 6 (c) e (d).

Verifica-se, assim, que os dados apresentam significância estatística para diferenciar a série de variação trimestral do PIB de uma série temporal com raízes unitárias, podendo-se concluir que a série apresenta características de estacionariedade. Conclusão similar, contudo, não pode ser estendida para a série de variação de energia faturada, no mesmo nível de significância.

Como a série de energia faturada não possui evidências estatísticas de estacionariedade, a verificação da cointegração entre as séries de variação do PIB e variação de energia faturada seria suficiente para garantir que a relação entre as séries se mantém constante durante todo o tempo. Entretanto, realizando o teste ADF para a relação entre essas variáveis, conforme disposto na Figura 6, também não se verifica significância estatística para diferenciar a relação entre as séries de uma série temporal com raízes

unitárias. Não é possível concluir, portanto, que essas séries temporais apresentem características de cointegração.

Como não há cointegração entre as séries, não é possível concluir que a realização de regressões lineares (independentemente da metodologia empregada, convencional ou **fuzzy**) entre a variação de energia faturada trimestral e a variação do PIB trimestral represente uma relação constante no decorrer do tempo. Como essa relação não é constante, não se reputa razoável realizar previsões de variação de carga simplesmente a partir da variação do PIB trimestral.

Este alerta foi realizado duas vezes à Agência durante a CP 35/2020, como exposto a seguir.

O Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (Ceri/FGV) informou em sua contribuição à CP 35/2020 que as séries temporais não apresentavam cointegração, portanto a realização de regressão não seria válida (disponível em 'Consulta 035/2020' no site www.aneel.gov.br).

Já a equipe de auditoria informou à Aneel, por meio do Ofício de Requisição 1-65/2020-TCU/SeinfraElétrica (peça 48) que as séries, no período entre 2011 e 2020, não apresentariam a propriedade de cointegração em nível de significância razoável, mas que, por outro lado, o período entre 2014 e 2020 apresentaria a propriedade no nível de significância de 10%.

O nível de significância de 10% é menos rigoroso que o nível adotado. É possível, todavia, que o nível menos rigoroso se demonstre adequado caso justificado. Desse modo, caso fosse adotado um critério estatístico menos rigoroso, a avaliação dos dados em um horizonte de tempo inferior teria validade matemática e estatística, diferentemente do período adotado pela Agência.

A Agência apresentou por meio do Ofício 70/2020-AIN/ANEEL, de 6/7/2020 (peça 82, p. 3), a seguinte reprodução da NT-Aneel 91/2020:

'13. (...) Ademais da avaliação possibilística da previsão utilizando modelo de inteligência computacional (regressão **fuzzy**), foram avaliadas as adequações quanto as análises estatísticas, conforme discorrido na Nota Técnica 091/2020-SGT/SFF/SRM/SRD/GMSE/ANEEL, de 15 de junho de 2020, sendo que os dados que mais impactam o limite inferior da regressão **fuzzy** são os pós 2013, ou seja, o eventual expurgo dos dados 2011-2013 resulta em reduzida sensibilidade no modelo, o que mitiga eventuais efeitos de não estacionariedade da série de dados.'

A metodologia **fuzzy** empregada pela Aneel é uma técnica não convencional de estimação da relação entre as séries estudadas. A técnica não testa a estacionariedade das séries que geraram as observações das variações utilizadas, nem considera a possibilidade de cointegração nas séries de atividade econômica.

O principal problema decorrente da não estacionariedade das séries de PIB e carga de energia faturada é que a relação entre essas variáveis não é regular. Por exemplo, um crescimento de 2% do PIB no primeiro trimestre do ano de 2013 causará um impacto diferente de um crescimento de 2% do PIB no segundo trimestre de 2018 não apenas em decorrência das incertezas naturais, mas em decorrência de alterações estruturais do sistema.

Se as propriedades estatísticas das séries temporais se alteram durante o tempo e o modelo de aprendizado de máquina (como o cálculo dos parâmetros da regressão **fuzzy**, por exemplo) for calculado utilizando uma hipótese incoerente de estacionariedade dos dados, o modelo resultante será obsoleto e funcionará de forma subótima, no melhor dos casos, podendo inclusive falhar catastroficamente, nas piores condições (G. Ditzler, M. Roveri, C. Alippi and R. Polikar, '**Learning in Nonstationary Environments: A Survey**', in **IEEE Computational Intelligence Magazine**, vol. 10, no. 4, 2015, pp. 12-25).

Conforme já enunciado por Karl Pearson, a matemática não está presente para a satisfação do analista, mas porque ela é essencial para a solução (Karl Pearson. '**Notes on the History of Correlation**'. **Biometrika**, Vol. 13, No. 1, pp. 25-45, 1920). Os questionamentos da equipe não se referem à disputa entre a metodologia clássica e a metodologia **fuzzy**, mas tão somente à necessidade da utilização dos dados temporais na mesma base temporal para cálculo da regressão.

A Agência foi questionada novamente sobre seu entendimento de que o expurgo dos dados de 2011-2013 reduziria a sensibilidade do modelo, mitigando efeitos de não estacionariedade da série de dados. Expôs nova opinião em complementação à resposta inicial que (peça 88, p. 3):

'11. Cabe esclarecer, desde já, que identificamos uma falha na interpretação das referências quanto a não necessidade de verificação da estacionariedade da série temporal. De modo que essa verificação não foi feita previamente à CP35.

(...)

13. Apesar da interpretação equivocada, destacamos que, para o caso concreto, não houve alteração no resultado para o cenário selecionado. Ainda assim, a Aneel realizará também para modelos fuzzy, doravante, as análises estatísticas necessárias sobre dados.’ (grifo acrescentado)

Desse modo, apenas após a conclusão da REN 855/2020, a Agência assentiu que não foram avaliadas previamente à CP 35/2020 as condições matemáticas e estatísticas para utilização do modelo desejado.

A despeito de justificar que, no caso concreto, não houve alteração do resultado para o cenário selecionado, cumpre destacar que a identidade dos resultados considerando o horizonte entre 2011-2019 e 2014-2019 é apenas subsidiária em relação à higidez da metodologia.

Isso porque a igualdade dos resultados não decorre do processo ou de alguma propriedade específica da metodologia utilizada. Trata-se de mera coincidência que a utilização dos dados considerados no programa de otimização, no caso concreto, concentra-se em apenas três amostras contidas no horizonte de 2014-2019 – situações de maior variação negativa do PIB associada à variação negativa de faturamento de energia.

Similarmente, há um erro de digitação da variação trimestral do PIB do primeiro semestre de 2020, que considerou na memória de cálculo uma redução de 1,65% no período, enquanto a série 38414 do Ipeadata consigna uma redução de 0,25% para o mesmo período ([Cenários Mercado PIB (RLF)!A38: Planilha_Estimativa_Mercado_COVID_V_AP.xlsx], acesso em 15/10/2024 e disponível em ‘Consulta 035/2020’ no sítio www.aneel.gov.br).

Entretanto, como não houve grande variação de energia no primeiro trimestre de 2020, muito em função do resultado dos meses de janeiro e fevereiro, os dados incorretos também não influenciaram no resultado utilizado pela Aneel, mesmo se alterados para os valores corretos.

Ante todo o exposto, considerando o reconhecimento da Agência sobre as incorreções relativas às exigências matemáticas e estatísticas para utilização de regressões em séries temporais, o Relatório Preliminar (peça 125) fez constar ciência à Aneel sobre a fragilidade constatada.

No entanto, tendo em vista os comentários da Agência ao referido relatório (...), a especificidade da situação e o fato de se tratar de uma discussão estritamente metodológica e não de uma inconformidade em si, entende-se mais adequada a conversão da ciência em recomendação à Aneel para que, em estimativas futuras, verifique a permanência das relações calculadas durante todo o tempo estimado, para se garantir a validade matemática e estatística de suas projeções.

III.3 Avaliação da metodologia para reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de distribuição e atribuição dos custos financeiros da Conta-Covid

Por meio da Consulta Pública 35/2020 (CP 35/20), realizada em três fases (fase 1 – de 27/5/2020 a 1/6/2020; fase 2 – de 19/8/2020 a 5/10/2020; e fase 3 – de 16/12/2020 a 1º/2/2021), a Aneel objetivou obter subsídios para a proposta de regulamentação dos arts. 6º, 7º e 9º do Decreto 10.350/2020.

A proposta discutida na primeira fase da CP 35/2020 resultou na Resolução Normativa (REN) Aneel 885/2020, que normatiza o Decreto 10.350/2020 e estabelece os critérios e os procedimentos para gestão da Conta-Covid, destinada a receber recursos para cobrir déficits ou antecipar receitas de distribuidoras, e regular a utilização do encargo tarifário da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), para fins de pagamentos e recebimentos de valores destinados a cobrir ou diferir custos decorrentes da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia de coronavírus (Covid-19).

A segunda fase da CP 35/2020 resultou na Nota Técnica 145/2020, onde foram realizadas as análises das contribuições recebidas, e proposta a abertura da 3ª fase da consulta pública. Naquela oportunidade, as diversas contribuições apontaram para a necessidade de definição da metodologia de cálculo da parcela de sobrecontratação involuntária, resultante da redução de carga decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19, relacionada aos efeitos econômicos que poderiam ensejar o reequilíbrio das concessões. Diante disso, a Diretoria da Aneel decidiu pela abertura de uma terceira fase da CP 35/2020.

Os assuntos tratados nas fases 1 e 2 foram objeto de análises de relatórios do TCU precedentes. Cabe agora verificar os resultados obtidos na 3ª fase da CP 35/2020, que tratou de eventual solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A 3ª fase da Consulta Pública 35/2020 teve os seguintes objetivos:

- a) aprimorar o Submódulo 2.9 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret), que trata do rito de revisão extraordinária das concessionárias de distribuição;
- b) discutir a alocação dos custos financeiros advindos da operação de crédito da Conta destinada ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública advindo da pandemia de Covid-19 no país (Conta-Covid); e

c) definir a metodologia do cálculo da sobrecontratação involuntária, de que trata o inciso VI do § 7º do art. 3º do Decreto 5.163/2004.

A partir dos votos e da Ata da 44ª Reunião Pública Ordinária da Diretoria da Aneel, que resultaram na Resolução Normativa Aneel 952/2021, verificou-se, entre os aspectos relevantes abordados nessa 3ª fase da Consulta Pública 35/2020, o tratamento dos seguintes temas (peças 98, 99 e 100):

a) a metodologia do cálculo da sobrecontratação involuntária das distribuidoras em função da redução da carga decorrente dos efeitos da pandemia da Covid-19;

b) os custos financeiros advindos da operação de crédito da Conta-Covid que devem ser alocados às distribuidoras;

c) o reequilíbrio econômico decorrente do aumento das receitas irrecuperáveis;

d) o reequilíbrio econômico decorrente da retração do mercado faturado e;

e) a necessidade do teste de admissibilidade para os pedidos de reequilíbrio.

A Resolução Normativa Aneel 952/2021 criou o Submódulo 2.10 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret), que disciplina a metodologia a ser adotada na análise dos pedidos de Revisão Tarifária Extraordinária (RTE) das concessionárias de distribuição de energia elétrica, decorrentes da pandemia do Coronavírus.

Além disso, a Resolução Normativa Aneel 952/2021 aprovou a metodologia de cálculo de sobrecontratação involuntária, de que trata o inciso VI do § 7º do art. 3º do Decreto 5.163/2004; e fixou critérios para ressarcimento pelas distribuidoras aos consumidores dos custos acessórios incorridos nas operações de crédito relativas à Conta-Covid, nos termos da Resolução Normativa Aneel 885/2020.

Posteriormente, já em 2022, foram aprovados novos regulamentos que revogaram alguns dispositivos da Resolução Normativa Aneel 952/2021.

Uma dessas normas foi a Resolução Normativa Aneel 1.003/2022, que aprovou a versão do Submódulo 2.10 do Proret, para dispor sobre o ressarcimento ao consumidor dos custos acessórios da Conta-Covid por concessionária ou permissionária do serviço público de distribuição e altera as Resoluções Normativas 453, de 18 de outubro de 2011, e 791, de 14 de novembro de 2017.

Ainda, a Resolução Normativa Aneel 1.009/2022 estabeleceu a possibilidade de reconhecimento de sobrecontratação involuntária nos casos de redução de carga decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19 (art. 158, § 1º, inciso III).

A partir dos documentos mencionados acima, é descrito resumidamente o tratamento dado pela Agência para cada um dos cinco temas elencados.

III.3.1 Sobrecontratação involuntária

A redução do mercado faturado ocasionou sobrecontratação involuntária por parte das distribuidoras (item a).

Para tratar essa situação, a Aneel propôs aplicar a diferença entre a perda percentual de receita de Parcela B e a variação da produtividade total dos fatores, entre os anos de 2020 e 2019, sobre a Parcela B de referência, sendo o resultado considerado como componente financeiro nos processos tarifários subsequentes à aprovação da RTE.

A redução de carga decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19 foi apurada conforme regulação da Aneel, e, nos termos do inciso VI do § 7º do art. 3º do Decreto 5.163/2004, deve ser considerada no cálculo da exposição contratual involuntária.

O valor máximo a ser reconhecido como sobrecontratação involuntária dos agentes de distribuição será calculado a partir da seguinte regra:

a) para os agentes de distribuição que informaram a previsão da carga para os anos 2020 e 2021 nos Leilões de Energia Existente A-1 e A-2 de 2019, será considerado o montante resultante da diferença positiva entre as cargas declaradas e as cargas realizadas nos anos 2020 e 2021, acrescidas da carga decorrente das migrações dos consumidores para o ACL em 2020 e 2021, respectivamente; e

b) para os demais agentes de distribuição, será considerado o montante resultante da diferença positiva entre as cargas declaradas para o ano 2020 e 2021 no estudo do Simples/EPE enviadas em 2019 e as cargas realizadas nos anos 2020 e 2021, acrescidas da carga decorrente das migrações dos consumidores para o ACL em 2020 e 2021, respectivamente.

Entre as propostas constantes do Relatório de Análise de Impacto Tarifário (AIR) 2/2021- SRM/Aneel, a proposta 2, acatada pela Aneel, atribui às distribuidoras o custo do excesso recebido pela 'Parcela A' realizada sobre os efeitos financeiros da sobrecontratação.

Ainda cabe mencionar o art. 159 da REN 1.009/2022, que estabelece que para o reconhecimento de exposições e sobrecontratações involuntárias, a Aneel observará o princípio do máximo esforço por parte das concessionárias de distribuição, para adequar o seu nível de contratação a partir do momento em que puderam conhecer os efeitos ocasionados pelo evento que resultou a sobrecontratação.

Dessa forma, pondera-se que foram estabelecidos critérios razoáveis para o reconhecimento de possível sobrecontratação decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19.

Por meio do Ofício 0021/2023-TCU/AudElétrica (peça 103), a Aneel foi instada a informar os montantes apurados de sobrecontratação em função da pandemia de Covid-19, além dos possíveis impactos financeiros para as distribuidoras.

Em resposta, a Agência esclareceu que o tema se encontra regulado pela REN 1.009, de 22/3/2022, em seus arts. 158 e 159. O princípio adotado pela norma em questão é que a redução de carga decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19 poderá ser reconhecida como sobrecontratação involuntária. Contudo, para que a Aneel reconheça a sobrecontratação, deverá observar o princípio do máximo esforço por parte das concessionárias de distribuição para adequar seu nível de contratação a partir do momento em que puderam conhecer os efeitos do evento causador da sobrecontratação (peça 107, pp. 4-5).

Em adição, a Aneel informa que a última avaliação de sobrecontratação contemplou os anos de 2016 e 2017, conforme Despacho 2.168, de 9/8/2022, e que as análises dos anos de 2020 e 2021, período em que ocorreram os efeitos da pandemia de Covid-19, ainda não foram concluídos pela Agência (peça 107, p. 5). Acrescentam que, para os anos de 2020 e 2021, o efeito pode ser positivo ou negativo, a depender do preço de liquidação de energia no mercado de curto prazo.

Por meio do Ofício 58/2023-TCU/AudElétrica (peça 120), de 16/8/2023, foi solicitado à Aneel que apontasse as causas e consequências de tamanho atraso na avaliação da sobrecontratação.

A Agência respondeu, por meio do Ofício 67/2023-AIN/Aneel (peça 124), de 1º/9/2023, em suma, que i) discussões sobre o tratamento de determinados eventos como exposições involuntárias – migrações para o mercado livre, revisão de cotas de garantia física, recessão econômica de 2015/2016 e micro e mini geração distribuída – e novas regulamentações sobre os temas levaram a atrasos na definição dos montantes de sobrecontratação; ii) devido à pandemia de Covid-19, decidiram por não publicar os montantes de 2016 e 2017 de forma a não impactar as tarifas naquele momento; iii) houve interposição de recursos dos agentes contra os montantes considerados involuntários; e iv) a avaliação da sobrecontratação de um ano afeta o resultado da sobrecontratação do outro.

A Aneel afirmou ainda que ‘o efeito para as distribuidoras é neutro, visto que toda sobrecontratação ou exposição, enquanto não houver a publicação do Despacho de involuntariedade, é considerada involuntária’. Ou seja, o consumidor arca com todo o custo de sobrecontratação até a decisão da Agência.

Quanto à previsão de normalização do problema, a Aneel informou que a publicação dos montantes de 2018 está em curso e ‘ainda está previsto o início da apuração dos montantes referentes dos demais períodos no transcorrer deste ano’.

A Aneel, embora questionada, foi silente quanto a efeitos, imediatos e mediatos, nas tarifas dos consumidores em face dos atrasos, bem como eventuais ações de mitigação.

Além da demora – de cinco anos – a ausência de avaliação da sobrecontratação das distribuidoras é uma violação do Submódulo 4.3, item 9, do Proret, que estabelece, como regra, que os ajustes de sobrecontratação e exposição serão repassados nos processos tarifários subsequentes ao ano civil de referência. Esse quadro traz insegurança jurídica e financeira às distribuidoras e seus consumidores, já que não atribui os custos da sobra de contratos de energia a quem o deve arcar com a brevidade necessária.

Ademais, o assunto tem grande importância no momento atual do setor elétrico, com a iminente abertura do mercado para novas classes de consumidores e o aumento expressivo da micro e mini geração distribuída.

Tendo em vista que i) o problema detectado está além do escopo dos presentes autos, que tem como foco as ações em resposta à crise gerada pela pandemia de Covid-19 no setor elétrico e ii) não ter sido aprofundada a questão junto aos gestores, por meio de maiores explicações do porquê da demora ou das implicações reais aos agentes e consumidores, a equipe deste acompanhamento entendeu não ser oportuna proposta de encaminhamento sobre o assunto no âmbito desse processo.

Todavia, propõe-se, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Aneel de que o atraso em avaliar a sobrecontratação das distribuidoras é uma violação do Submódulo 4.3, item 9, do Proret, que estabelece, como regra, que os ajustes de sobrecontratação e exposição serão repassados nos processos tarifários subsequentes ao ano civil de referência. Esse quadro traz insegurança jurídica e financeira às

distribuidoras e seus consumidores, já que não atribui os custos da sobra de contratos de energia a quem o deve arcar com a brevidade necessária.

Ademais, esta unidade técnica estuda atualmente a possibilidade de atuação no tema, de modo a entender as causas e consequências da demora do Regulador excessiva para avaliar a sobrecontratação das distribuidoras e buscar solução para o problema considerando tanto o passivo quanto o regular tratamento da questão.

III.3.2 Alocação dos custos financeiros da Conta-Covid

No que diz respeito à alocação dos custos financeiros da Conta-Covid, a proposta acolhida pela Aneel foi a proposta 2, constante do Relatório de Análise de Impacto Tarifário (AIR) 2/2021- SRM/Aneel (peça 116).

Em linhas gerais, a solução adotada foi por alocar os custos administrativos e financeiros (também chamados de acessórios) para o agente que ficou com o capital emprestado. Em resumo, enquanto o recurso financeiro ficou no caixa das distribuidoras, estas são as responsáveis pelos custos financeiros. A partir do momento que esses custos foram revertidos para os consumidores, no momento do reajuste ou revisão tarifária, os consumidores passam a ser os responsáveis pelos custos financeiros do empréstimo. A única exceção é em relação ao excedente dos valores recebidos pela distribuidora em relação ao que foi efetivamente realizado no período, que é alocado à própria distribuidora.

Resumidamente, por meio dessa proposta, os acessórios da 'Parcela A' efetivamente realizados são alocados ao consumidor, exceto as seguintes parcelas: (i) saldo não amortizado da CVA; (ii) custos financeiros da diferença a maior entre o valor emprestado e o realizado para a Parcela A; (iii) os custos financeiros da Parcela B; e (iv) dos Consumidores do Grupo A.

Ou seja, os custos financeiros de responsabilidade da distribuidora resultam unicamente do excesso recebido dos custos financeiros da 'Parcela A' efetivamente realizados.

Quanto à 'Parcela B', os custos acessórios são todos da distribuidora até a reversão no processo tarifário. Após a reversão, os custos passam a ser do consumidor.

A Tabela 12 (peça 100) apresenta um resumo da alocação dos custos acessórios da Conta-Covid.

Tabela 12: Alocação dos custos acessórios da Conta-Covid

Alocação do custo	Característica	Item, conforme REN 885/2020
Distribuidoras pagam pelo excesso recebido sobre a Parcela A realizada	Parcela A	Efeitos financeiros da sobrecontratação (art. 3º, I); Saldo em constituição da CVA antes da contratação (art. 3º, II); Saldo em constituição da CVA posterior até dez/20 (art. 3º, II); Neutralidade dos encargos setoriais (art. 3º, III).
Distribuidoras pagam até a reversão no processo tarifário	Parcela A	Saldo não amortizado da CVA (art. 3º, V).
Consumidores pagam sobre a Parcela A realizada	Postergações e diferimentos	Postergação dos resultados tarifários (art. 3º, IV); Saldo não amortizado de diferimentos (art. 3º, VI).
Distribuidoras pagam até a reversão (e na sua proporção) no(s) processo (s) tarifário	Parcela B	Antecipação da Parcela B (art. 3º, VII).
Consumidores pagam no período após a efetiva reversão	Grupo A	Livre negociação com o consumidor do Grupo A.

Fonte: Voto-vista REN Aneel 952/2021 (peça 100)

A escolha desta proposta pela Agência foi baseada na análise de diversas alternativas, pontos de vista e atuação de diversos grupos de interesse que contribuíram para a Consulta Pública 35/2020.

Do exposto, conclui-se que, conforme havia sido ressaltado nos relatórios precedentes e na seção III, mais uma vez, coube ao consumidor de energia elétrica arcar com os impactos e prejuízos da crise que abalou o setor elétrico.

Embora existisse previsão para compartilhamento dos custos administrativos e financeiros da operação a depender da 'gradação do benefício ou da utilidade, potencial ou efetiva' entre os demais segmentos do setor elétrico (art. 7º, inciso I, do Decreto 10.350/2020), o que se verificou foi a alocação desses custos aos consumidores.

No entanto, não foi possível verificar nenhuma ilegalidade ou irregularidade na atuação da Agência, que considerou a necessidade de equilibrar a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro dos

diversos agentes do SEB. Assim, reputa-se como razoável o critério de divisão de custos administrativos e financeiros adotado pela Aneel.

III.3.3 Aumento de receitas irrecuperáveis (inadimplência)

Quanto ao reequilíbrio decorrente do aumento de receitas irrecuperáveis (perdas de arrecadação) – item c, a metodologia proposta preserva os conceitos do Submódulo 2.2 e 2.2A do Proret, somente retirando a restrição de que os percentuais estabelecidos para empresas em área de menor complexidade serão limitados aos percentuais estabelecidos para empresas situadas em área de maior complexidade.

A referida metodologia pode ser resumida nos seguintes termos:

a) até 31/1/2022, todas as distribuidoras devem encaminhar à Aneel as curvas de envelhecimento do faturamento dos meses de março a dezembro de 2020, por classe de consumo, consolidadas até o fim de dezembro de 2021;

b) com base nos dados encaminhados, calcula-se e publica-se pela Aneel o nível realizado de receitas irrecuperáveis, por mês, por distribuidora e por classe de consumo, a partir da mediana dos valores projetados para os meses 49 a 60 desde transcorrido o faturamento, utilizando-se a mesma metodologia de projeção da cauda da curva de envelhecimento do faturamento proposta na Nota Técnica 49/2021-SRM/Aneel;

c) calcula-se o nível eficiente de receitas irrecuperáveis nos meses da pandemia a partir da mesma metodologia de medianas móveis conforme o **ranking** de complexidade ao combate às perdas não técnicas, utilizada na definição dos níveis regulatórios de receitas irrecuperáveis constantes dos Submódulo 2.2 e 2.2A do Proret, à exceção da limitação dos percentuais estabelecidos para empresas em área de menor complexidade pelos percentuais estabelecidos para empresas situadas em área de maior complexidade; e

d) o reequilíbrio econômico resulta da diferença entre o nível eficiente dos meses da pandemia (março a dezembro de 2020) e os níveis já reconhecidos nas tarifas no mesmo período, multiplicados pela receita requerida, adicionada de tributos, da forma como se aplica o Submódulo 2.2 e 2.2-A do Proret vigente.

Assim, ante a manutenção dos conceitos do Submódulo 2.2 e 2.2A do Proret, não se vislumbram impropriedades na decisão tomada pela Agência no que concerne às perdas de arrecadação por inadimplência.

Conforme já pontuado neste relatório, o esperado aumento da inadimplência foi devidamente mensurado pela Aneel, e seus efeitos foram neutralizados pelas ações regulatórias de caráter financeiro adotados pela Agência, sobretudo pelo advento da Conta-Covid (peça 107, p. 6).

III.3.4 Retração do mercado faturado

No que tange ao reequilíbrio decorrente da redução de mercado (perda de faturamento), foi adotada uma métrica que utiliza a produtividade regulatória como referência para o reequilíbrio.

Os passos da metodologia são sinteticamente descritos a seguir:

a) variação de faturamento de ‘Parcela B’: calcula-se a variação de faturamento de ‘Parcela B’ verificada no ano de 2020, quando comparado com o ano de 2019;

b) Pd de Reequilíbrio: busca calcular o ‘Componente Pd’ (componente de produtividade do fator X) que se fosse aplicado no início de 2020 às tarifas de ‘Parcela B’, teria preservado o equilíbrio da concessão durante a pandemia. A formulação é baseada nos submódulos 2.5 e 2.5-A do Proret;

c) Pd Aplicado em 2020: as tarifas somente são alteradas na data de aniversário, logo o Pd Aplicado em 2020 tem valor igual a zero para os meses anteriores ao processo tarifário do ano de 2020, igual ao valor definido no processo tarifário para os meses posteriores ao processo tarifário no ano de 2020, e igual à média ponderada entre zero e o Pd definido no processo tarifário para o mês do processo tarifário;

d) reequilíbrio: a diferença mensal, positiva ou negativa, entre o ‘Componente Pd Aplicado em 2020’ e o ‘Componente Pd de Reequilíbrio’ multiplicado pela receita de ‘Parcela B’ faturada em cada mês de 2020, com as tarifas vigentes no fim de 2019, é o valor do reequilíbrio econômico potencial.

Não se vislumbram impropriedades na decisão tomada pela Agência no que concerne às perdas por retração do mercado faturado.

III.3.5 Admissibilidade dos pedidos de reequilíbrio extraordinário

Em relação à admissibilidade dos pedidos de reequilíbrio extraordinário, é previsto teste de admissibilidade no Submódulo 2.9 do Proret, que busca dar as diretrizes regulatórias para o processo de reequilíbrio extraordinário.

Essa admissibilidade exige a comprovação de que o desequilíbrio da distribuidora é relevante o suficiente para justificar uma alteração das tarifas fora da data de aniversário contratual.

Na hipótese de a distribuidora concretizar o pedido de RTE para o período da pandemia, seu pedido deverá conter no mínimo os seguintes requisitos: (i) fato gerador ou conjunto de fatos geradores; (ii) evidência de desequilíbrio econômico-financeiro; (iii) nexo de causalidade entre o(s) fato(s) gerador(es) e o desequilíbrio econômico-financeiro; e (iv) apresentação de iniciativas tomadas pela concessionária para equacionar o alegado desequilíbrio econômico-financeiro.

Conforme informado pela Aneel, foram recebidos seis pedidos de RTE em decorrência da pandemia de Covid-19, nos termos do submódulo 2.10 do Proret (peça 107, pp. 1-2). Tais pedidos, que foram justificados pelas distribuidoras pelo aumento de receita irrecuperáveis (perda de arrecadação) e pela redução de mercado (perda de faturamento) ainda se encontram pendentes de análise pela Agência.

No que concerne aos requisitos exigidos para que as distribuidoras concretizem o pedido de RTE para o período da pandemia, verifica-se que trazem equilíbrio para os interesses de agentes do SEB e consumidores, uma vez que requer as evidências da ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro do agente em função da pandemia, além de exigir a prova de nexo de causalidade entre o evento e a ocorrência da perda financeira.

III.3.6 Avaliação da metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro

Desde o primeiro relatório parcial deste processo de acompanhamento (peça 26), externou-se a preocupação com os efeitos da pandemia de Covid-19 no Setor Elétrico Brasileiro (SEB), tanto nos aspectos que refletem nos consumidores das diversas classes, como no que toca às empresas componentes do setor, em especial as distribuidoras, que arrecadam a maior parte dos recursos financeiros que alimentam o sistema.

Do lado dos consumidores, a pandemia trouxe efeitos que levaram redução da renda de muitos consumidores, levando ao aumento da inadimplência, redução de consumo e ampliação do alcance da Tarifa Social, além de medidas de caráter protetivo, a exemplo da suspensão temporária de cortes de energia por inadimplência.

Para as empresas do SEB, em adição, verificou-se a possibilidade de sobrecontratação, considerando que a pandemia e seus efeitos eram de difícil mensuração.

Dada a interdependência entre consumidores e empresas do SEB, uma série de medidas foram adotadas para garantir a liquidez financeira do setor elétrico e o equilíbrio econômico necessário para evitar um colapso nas empresas do setor, o que poderia redundar em um efeito cascata que de igual forma afetaria potencialmente os consumidores.

A principal medida adotada foi a criação da Conta-Covid, por meio do Decreto 10.350, de 18/5/2020, destinada a receber recursos para cobrir déficits ou antecipar receitas, total ou parcialmente, relativos às concessionárias e permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica. Por sua vez, a Aneel publicou a Resolução Normativa 885, de 23/6/2020, para normatizar a Conta-Covid. E, mediante o Despacho 2.086, de 21/7/2020, a Aneel decidiu aprovar o Contrato de Abertura de Linha de Crédito e Outras Avenças (CAC), celebrado entre a CCEE e instituições financeiras, no valor bruto de R\$ 15.292.720.344,21.

Desta forma, considerando a necessidade de garantir a devida liquidez financeira para a sobrevivência do SEB, e ao mesmo tempo não onerar indevidamente somente os consumidores de energia elétrica, em obediência ao princípio da modicidade tarifária, a Aneel abriu a Consulta Pública 35/2020, já descrita nos itens anteriores da presente seção.

Sobre a metodologia, conforme comentado em cada subtópico desta seção, observou-se que o processo decisório da Aneel observou e analisou as diversas contribuições apresentadas durante a Consulta Pública 35/2020, em suas três fases.

Portanto, ao se considerar o contexto de incertezas que permearam a pandemia, em especial no ano de 2020, considera-se que as decisões da Aneel mencionadas foram permeadas por um caráter técnico, e que, desta forma, atenderam ao interesse público.

Nesse sentido, a Aneel prestou informações a esta unidade técnica sobre pedidos de RTE encaminhados a Agência em função da pandemia de Covid-19, conforme será descrito a seguir (peça 107, p. 1-2).

Entre março e maio de 2022 foram protocolados pedidos de RTE pelas concessionárias Light, Enel RJ, Neoenergia Coelba, Neoenergia Pernambuco, Neoenergia Cosern, Neoenergia Brasília e Copel, nos termos do submódulo 2.10 do Proret.

Esses pedidos foram justificados pelas distribuidoras devido ao aumento de receitas irrecuperáveis (perda de arrecadação) e da redução de mercado (perda de faturamento), além de impacto nas perdas não técnicas

para o caso da Light e Enel RJ, no período de março a dezembro de 2020, em razão da pandemia de Covid-19. A Tabela 13 a seguir resume os pedidos de RTE mencionados.

Tabela 13: Pedidos de RTE devido à pandemia de Covid-19

Distribuidora	Red. Mercado (R\$ milhões)	Receitas irrecuperáveis (R\$ milhões)	TUSD Fio A TE Transporte Perdas (R\$ milhões)	Perdas (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)
Neoenergia Coelba	59.400	19.340	41.100		119.840
Neoenergia Brasília	3.200	7.500			10.700
Light	51.700	12.800		53.000	117.500
Neoenergia Cosern	5.700	8.600	4.500		18.800
Neoenergia Pernambuco	16.700	8.000			24.700
Copel	6.199	26.670			32.869

Fonte: Aneel, peça 107, p. 2

A Enel RJ alega que a Lei Estadual 8.769/2020, que proibiu a suspensão do fornecimento de energia elétrica por falta de pagamento de 23/3/2020 até julho/2021, afetou a inadimplência de forma mais significativa que as demais distribuidoras, sendo mais abrangente do que o previsto pelo Submódulo 2.10 do Proret. A distribuidora também pleiteou a alteração de parâmetros regulatórios das receitas irre recuperáveis. Por fim, a Aneel informa que os pedidos de RTE em questão ainda se encontram em análise pela Agência (peça 107, p.2).

IV - MONITORAMENTO DA RECOMENDAÇÃO 9.1 DO ACÓRDÃO 1.346/2020 – PLENÁRIO

O item 9.1 do Acórdão 1.346/2020 – Plenário recomendou à Aneel e ao MME que fosse dada a devida transparência aos indicadores utilizados para tomada de decisão, em especial os novos indicadores utilizados para avaliar a situação financeira das distribuidoras em face da crise ocasionada pela pandemia (sobrecontratação, perda de receita, inadimplência), divulgando-se as respectivas definições, as metodologias de cálculo e séries históricas já mensuradas e atualizações realizadas durante a crise.

IV.1 Situação que levou à proposição da deliberação contida no item 9.1

No relatório preliminar (peça 26, p. 17), a unidade técnica aponta que, embora o indicador utilizado pelo MME e Aneel desde o início da crise da Covid-19 seja denominado ‘índice de inadimplência dos últimos 30 dias’, não se trata efetivamente do índice de inadimplência tal como definido nos regulamentos da Agência. Conforme mencionado no referido relatório, o MME motivou sua tomada de decisão de descartar uma solução individual de mercado para os impactos da pandemia (Alternativa 1 considerada na Nota Técnica 13/2020/ASSEC), entre outros, em função do aumento de inadimplência da ordem de 11% (de 3% para 14,7%), conforme indicador levantado pela Aneel (peça 20, ‘Nota Técnica 13-2020-ASSECMME.pdf’, item 4.55, p. 8). A referida Nota Técnica não esclarece a forma de cálculo do indicador, o que leva a crer que se trataria do mesmo indicador de inadimplência previsto nos regulamentos da Aneel (peça 26, p.18).

Porém, como citado no relatório preliminar, por meio dos indicadores postulados nos regulamentos da Aneel, não é possível observar os mesmos dados considerados pelo MME, tendo a equipe de auditoria sido informada pela Aneel que, apesar de o indicador utilizado pelo Ministério ser denominado ‘índice de inadimplência dos últimos 30 dias’, não se trata efetivamente de um cálculo do índice de inadimplência tal como definido no Proret. O índice utilizado trata-se de um cálculo de descasamento entre o faturamento e a entrada de caixa dentro no período de trinta dias, e não de inadimplência (peça 26, p. 18).

Dada a necessidade da devida publicidade deste e outros indicadores utilizados pelos gestores para a tomada de decisão, conforme arts. 3º, inciso VI, e 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017, entendeu-se pela proposta de recomendação aos agentes para que fosse dada a devida transparência aos indicadores utilizados para tomada de decisão (Acórdão 1.346/2020 – Plenário).

IV.2 Providências adotadas e comentários dos gestores

Para atender a referida decisão, a Aneel, por meio do Ofício 25/2021-AIN/Aneel, de 5/3/2021, informou que foi criada página específica no site da Agência, no espaço Luz na Tarifa (visível na página principal da Agência, no seguinte endereço: <https://www.aneel.gov.br/luz-na-tarifa>), onde estariam disponíveis três relatórios dinâmicos referentes à Conta-Covid, a saber (peça 93):

- a) acompanhamento da Conta-Covid, que apresenta os valores da Conta-Covid aprovados e repassados nos processos tarifários das distribuidoras;
- b) acompanhamento do mercado, que traz a variação do consumo de energia anual e mensal por distribuidora; e
- c) inadimplência das distribuidoras, do qual consta o histórico da perda de arrecadação das distribuidoras.

IV.3 Análise

Consultando a referida página da Agência, verificou-se que, embora haja a apresentação de dados de consumo de energia e dos valores da Conta-Covid aprovados e repassados nos processos tarifários por distribuidoras, não foi observado a divulgação das definições e das metodologias de cálculo para os respectivos dados apresentados nos painéis de 'Acompanhamento da Conta-Covid' e 'Acompanhamento do Mercado' (peças 94, 95 e 96). Desse modo, a recomendação teria sido apenas parcialmente atendida pela Aneel.

Cumpra observar também que o painel intitulado 'Inadimplência das Distribuidoras' não estava disponível para consulta (peça 97). Ademais, os dados do site, conforme evidencia-se na Figura 7, foram atualizados pela última vez em fevereiro de 2021. Dessa forma, não é possível verificar se os indicadores afetados pela pandemia já foram restabelecidos à normalidade.

Figura 7: Página Luz na Tarifa Aneel

Luz na Tarifa

São apresentados aqui relatórios contendo informações resultantes dos cálculos tarifários, de forma consolidada, tendo como objetivo acompanhar a evolução tarifária, a composição e formação de custos, e seus impactos.

Conta Covid

por: SGT - publicado: 15/12/2020 14:02, última modificação: 25/02/2021 11:57

Número	Relatório	Descrição	Versão
1	Acompanhamento da Conta Covid	Valores da Conta Covid aprovados e repassados nos processos tarifários das distribuidoras	1.0 (02/2021)
1.1	Acompanhamento do Mercado	Variação do consumo de energia anual e mensal por distribuidora. Fonte: SAMP	1.0 (02/2021)
1.2	Inadimplência das Distribuidoras	Histórico da perda de arrecadação das distribuidoras	1.0 (02/2021)

Quanto ao MME, este não se manifestou acerca da recomendação do TCU.

A Aneel foi questionada do motivo pelo qual a página 'Luz na Tarifa' não contém informações atualizadas referentes ao acompanhamento da Conta-Covid e ao acompanhamento do mercado e por que a página 'Inadimplência das Distribuidoras' não está acessível (peça 103, p. 2). A Agência prestou os esclarecimentos descritos a seguir (peça 107, pp. 17-18).

A Aneel informou que o portal da Agência passou por uma atualização e migração para o ambiente www.gov.br, atendendo diretrizes do Governo Federal no tocante à padronização do layout e critérios de navegabilidade do site.

Como resultado, o Portal Luz na Tarifa foi descontinuado, e os relatórios migraram para a página <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/tarifas-e-informacoes-economico-financeiras>.

O relatório 'Conta Covid – Acompanhamento de Mercado' permanece disponível no novo site de Relatórios e Indicadores. Sua atualização se encerrou em fevereiro de 2021, com dados completos até a última competência (dezembro) de 2020, objeto da instrução processual, uma vez que a modelagem da Conta-Covid considerou a projeção da retração do mercado de 2020 em relação ao ano de 2019. Os dados posteriores a 2020 não foram considerados na Conta-Covid.

No entanto, as informações de mercado para períodos posteriores, de forma mais detalhada, estão acessíveis nos seguintes relatórios da página <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/tarifas-e-informacoes-economico-financeiras> (acesso em 15/10/2024):

- a) 'Consumo e receita de distribuição', acessível em >> Assuntos >> Tarifas >> Relatórios e Indicadores >> Tarifas e Informações Econômico-Financeiras1 >> Consumo e receita de distribuição;
- b) 'Relatório mercado fornecimento (cativo)', acessível em >> Assuntos >> Tarifas >> Relatórios e Indicadores >> Tarifas e Informações Econômico-Financeiras >> Relatório mercado fornecimento (cativo);
- c) Samp - Sistema de Acompanhamento de Informações de Mercado para Regulação Econômica. Acessível em <https://dadosabertos.aneel.gov.br/dataset/samp>;
- d) o relatório sobre Acompanhamento de Mercado está disponível em >> Assuntos >> Tarifas >> Relatórios e Indicadores >> Tarifas e Informações Econômico-Financeiras >> Conta Covid >> Acompanhamento de Mercado;
- e) o relatório sobre Inadimplência das Distribuidoras está disponível em >> Assuntos >> Tarifas >> Relatórios e Indicadores >> Tarifas e Informações Econômico-Financeiras >> Conta Covid >> Inadimplência das Distribuidoras; e
- f) o relatório sobre Acompanhamento da Conta Covid está disponível em >> Assuntos >> Tarifas >> Relatórios e Indicadores >> Tarifas e Informações Econômico-Financeiras >> Conta Covid >> Acompanhamento da Conta Covid.

Desta forma, no que toca a publicação dos indicadores por parte da Aneel, verifica-se o cumprimento parcial da recomendação, uma vez que, apesar das páginas indicadas mostrarem os dados com as séries históricas, não foram encontradas as definições e metodologias de cálculos desses indicadores.

Diante do exposto, propõe-se considerar parcialmente atendida pela Aneel a recomendação constante do item 9.1. Não obstante, considerando os comentários da Agência ao Relatório Preliminar encaminhado (Apêndice A), bem como tendo em vista que os dados informados se restringem aos efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o setor elétrico e que a Conta-Covid já se encontra atualmente quitada, torna-se despendioso novo monitoramento da matéria.

CONCLUSÃO

O presente relatório finaliza o acompanhamento acerca das ações dos órgãos e entidades públicas responsáveis pela gestão do Sistema Elétrico Brasileiro em resposta à crise gerada pela pandemia da Covid-19 no setor elétrico.

A pandemia de Covid-19 gerou impactos no setor elétrico como um todo devido às consequências diretas e indiretas do distanciamento social e da restrição das atividades econômicas.

Devido às restrições em consequência da pandemia, foram observados a redução do consumo de energia e consequente sobrecontratação das distribuidoras em razão da rigidez dos contratos de longo prazo. Além disso, verificou-se a redução de receitas das distribuidoras decorrentes não apenas da queda do consumo, mas também pelo crescimento da inadimplência em função da redução da renda e emprego, bem como as medidas de proibição de cortes de energia.

Para mitigação dos impactos da crise da Covid-19 sobre o setor elétrico, foram adotadas diversas medidas, entre as quais podem ser destacadas a suspensão dos leilões, a suspensão dos reajustes tarifários e de cortes de energia e a criação da Conta-Covid.

A Conta-Covid foi criada objetivando reduzir os impactos na arrecadação das distribuidoras, assegurar liquidez ao setor e mitigar os efeitos tarifários. A fundamentação normativa foi a Medida Provisória 950/2020, o Decreto 10.350/2020 e a Resolução Normativa Aneel 885/2020.

Conforme mencionado na visão geral do objeto e nos relatórios precedentes (peças 26 e 72), o segmento de distribuição de energia elétrica é a porta de entrada dos recursos que irão remunerar toda a cadeia de agentes/contratos (geração, transmissão, distribuição, além de encargos e tributos), portanto, um desequilíbrio de caixa dessas empresas poderia trazer impactos generalizados.

Embora a Conta-Covid tenha amortecido os efeitos financeiros imediatos sobre as distribuidoras de energia elétrica, iniciou-se uma discussão acerca do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e de permissão de distribuição de energia elétrica em razão da retração do mercado faturado e do aumento das receitas irrecuperáveis (inadimplência).

Esse tema foi um dos objetos da 3ª fase da Consulta Pública 35/2020, ao lado de outros aspectos relevantes, tais como a metodologia do cálculo da sobrecontratação involuntária das distribuidoras em função da

redução da carga decorrente dos efeitos da pandemia, a alocação dos custos administrativos e financeiros advindos da operação de crédito da Conta-Covid, bem como acerca da metodologia que seria utilizada para análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da crise da Covid-19. Após o escrutínio público de tais temas, a Aneel publicou a Resolução Normativa 952/2021, que criou o Submódulo 2.10 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret).

Sobre a metodologia de cálculo da sobrecontratação involuntária das distribuidoras, pondera-se que foram estabelecidos critérios razoáveis para o reconhecimento de possível sobrecontratação decorrente dos efeitos da pandemia de Covid-19. No entanto, foi identificada uma demora significativa (cinco anos) por parte da Aneel nas análises anuais de sobrecontratação. Essa situação traz insegurança jurídica e financeira às distribuidoras e seus consumidores, já que não são atribuídos os custos da sobra de contratos de energia com a brevidade necessária. Todavia, não tendo o problema vinculação direta à temática da crise de Covid-19 no SEB, entendeu-se como melhor encaminhamento a proposta de ciência à Aneel quanto à irregularidade e uma análise mais aprofundada pela Unidade Técnica quanto à possível atuação no tema, de modo a entender as causas e consequências da demora do Regulador em avaliar a sobrecontratação das distribuidoras e buscar solução para o problema considerando tanto o passivo quanto o regular tratamento da questão.

Em relação ao mérito da Conta-Covid, tem-se que a sua criação foi a principal política adotada pelo Poder Concedente para injetar liquidez à cadeia de suprimento do setor elétrico por meio de socorro financeiro às distribuidoras de energia elétrica. Todavia, a escolha, quase costumeira, dos órgãos que coordenam o SEB em tomar empréstimos em nome do consumidor afeta sobremaneira a modicidade tarifária. O Poder Concedente optou, em suma, por proteger o consumidor de uma tarifa mais elevada em um período de 12 meses a um custo maior no médio prazo. Assim, a operação dilui em cerca de cinco anos os impactos na conta de luz que seriam repassados aos consumidores em apenas 12 meses. Embora existisse previsão para compartilhamento dos custos administrativos e financeiros da operação a depender da 'gradação do benefício ou da utilidade, potencial ou efetiva' entre os demais segmentos do setor elétrico (art. 7º, inciso I, do Decreto 10.350/2020), o que se verificou foi a alocação integral desses custos aos consumidores. No entanto, não foi possível verificar nenhuma ilegalidade ou irregularidade na atuação da Agência, que considerou a necessidade de equilibrar a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro dos diversos agentes do SEB.

Ainda, foi identificado que a decisão governamental pela operação de crédito sem a anterior sinalização e compromisso formal dos bancos quanto ao patamar de taxa a ser cobrada representa um risco para a modicidade tarifária, vez que coloca a parte contraente do empréstimo em posição de desvantagem negocial em relação aos contratados. Ocorre que a fase de negociação das condições da operação com as instituições financeiras, em especial as taxas envolvidas, a qual se considera etapa decisiva para a modicidade tarifária da solução adotada, coube à CCEE, após a medida haver sido completamente estruturada pelo MME e pela Aneel, com a participação do BNDES nas consultas realizadas aos bancos.

Quanto à vantajosidade da medida, frente a alternativas possíveis – tais como soluções de mercado –, a Aneel afirmou que não coube a ela avaliar a vantajosidade da Conta-Covid, cabendo à Agência tão somente a regulamentação e implementação da política. Dessa maneira, se observou a ocorrência de fragmentação de política pública – decisão governamental que envolve vários atores, sem que um deles tenha se responsabilizado em elaborar, previamente à tomada de decisão, qualquer análise sobre razoabilidade e vantajosidade da decisão frente a outras possíveis soluções.

Pelo exposto, caberia propor recomendar ao MME, na condição de órgão responsável pelo desenho de políticas e ações para gestão de crises financeiras no setor elétrico, conforme o art. 1º, inciso IX, do Decreto 9.675/2019, que desenvolva estudo de alternativas abordando os custos envolvidos nas soluções estudadas, de forma a garantir que a escolha adotada é a de menor custo global para a cadeia de fornecimento de energia elétrica, em observância ao princípio da modicidade tarifária. No entanto, recomendação nesse sentido já foi expedida no bojo do subitem 9.2 do Acórdão 1.376/2022 – Plenário, que tratou de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a existência, a efetividade e a coerência da política tarifária do setor elétrico brasileiro (TC 014.282/2021-6).

Em relação aos procedimentos para a definição do teto da Conta-Covid, dos quatros componentes que limitaram a captação (previsão da redução de faturamento; previsão da redução de arrecadação; previsão de efeito de diferimentos do faturamento relativo aos consumidores do Grupo A; e postergações dos efeitos

dos processos tarifários já aprovados até 30/6/2020), este relatório avaliou as memórias de cálculo das duas principais rubricas (redução do faturamento e da arrecadação).

Nessa análise, apontou-se como achado a transparência insuficiente dos dados e procedimentos para reprodutibilidade dos cálculos. A questão da transparência já tinha sido objeto do item 9.1 do Acórdão 1.346/2020 – Plenário, que recomendou a publicação dos indicadores e dados utilizados para fundamentação da Conta-Covid. A CP 35/2020, por seu turno, foi iniciada em 27/5/2020, no mesmo dia da prolação do **decisum**. Sobre esse assunto, entendeu-se por apenas dar ciência à Aneel que o não provimento completo das informações utilizadas para cálculo da Conta-Covid fere os princípios da confiabilidade, prestação de contas e responsabilidade e da transparência, insculpidos no art. 3º, incisos III, V e VI, do Decreto 9.203/2017.

Quanto ao cálculo da Aneel para a energia consumida por classes, a metodologia empregada partiu da previsão da redução de receita em função da variação do mercado, por classe de consumo (residencial, industrial, comercial e outros). Ocorre que a metodologia empregada pela Aneel para cálculo das variações de consumo não inclui efeitos sazonais nos impactos da pandemia e não houve avaliação consistente das incertezas envolvidas nos dados utilizados para cálculo dos resultados. Tal situação poderia levar a uma superestimativa dos valores financiados por meio da Conta-Covid em face dos reais impactos da pandemia verificados no âmbito de cada concessão, em evidente afronta aos dispositivos da MP 950/2020 e do Decreto 10.350/2020, que limitaram o empréstimo para custeio de impactos da pandemia, com foco na modicidade tarifária.

Acontece que a Aneel, ao regulamentar o inciso I do art. 7º do Decreto 10.350/2020, por meio da REN 952/2021, art. 4º, inciso III, estabeleceu que os custos acessórios da Conta-Covid relacionados a valores superiores ao efetivamente realizados dos itens de 'Parcela A' são de responsabilidade da distribuidora. Dessa forma, embora o limite do empréstimo possa ter sido superestimado, a alocação desses custos nas distribuidoras mitigou o problema; razão pela qual não se fará nenhuma proposta de encaminhamento específica.

Quanto ao cálculo da Aneel para a variação de carga em função da redução do PIB, a metodologia utilizada para estimativa da redução de consumo nas regiões geográficas, calculada a partir de uma estimativa da variação do faturamento de energia em função da variação do Produto Interno Bruto (PIB) utilizando uma metodologia de regressão linear **fuzzy** sobre as séries históricas do período de 2011 a 2020, não apresenta garantias de validade matemática e estatística, uma vez que não é possível concluir pela permanência das relações calculadas durante todo o tempo. Tendo em vista a especificidade da situação e o fato de se tratar de uma discussão estritamente metodológica e não de uma inconformidade em si, entende-se adequado recomendar à Aneel para que, em estimativas futuras, verifique a permanência das relações calculadas durante todo o tempo estimado, para se garantir a validade matemática e estatística de suas projeções.

No que concerne ao impacto financeiro nas tarifas de energia decorrente da Conta-Covid, observa-se que o expediente de repassar aos consumidores todos os custos decorrentes de situações que possam afetar a liquidez financeira das distribuidoras de energia vem se repetindo ao longo dos anos, como aconteceu com a Conta-ACR e Conta-Escassez Hídrica. No entanto, tendo em vista os comentários da Agência ao referido relatório, que já demonstram preocupação sobre o tema, o art. 4º, inciso XII, do Decreto 12.068/2024, que estabeleceu a alocação de riscos entre poder concedente e as concessionárias como uma das diretrizes para a celebração dos novos contratos de concessão de distribuição, e o fato de já se encontrar aberta a Consulta Pública 27/2024, com o objetivo de discutir a minuta das avenças, entende-se pertinente dispensar a proposição da recomendação, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020.

Por fim, no que versa sobre o monitoramento do atendimento da recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 1.346/2020 – Plenário, no sentido de a Aneel e o MME dar a devida transparência aos indicadores utilizados para tomada de decisão, verificou-se que a recomendação foi parcialmente atendida pela Aneel e não atendida pelo MME. Não obstante, considerando os comentários da Agência ao Relatório Preliminar encaminhado (Apêndice A), bem como tendo em vista que os dados informados se restringem aos efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o setor elétrico e que a Conta-Covid já se encontra atualmente quitada, torna-se despendioso novo monitoramento da matéria.

Tendo em visto o decurso do tempo, propõe-se dispensar a continuidade do monitoramento das recomendações anteriores e o arquivamento dos autos.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11, **caput** e §§ 1º e 2º, da Resolução-TCU 315/2020, à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que em estimativas futuras, a exemplo do cálculo da variação do faturamento de energia em função da variação do Produto Interno Bruto (PIB) utilizando uma metodologia de regressão linear **fuzzy** sobre as séries históricas do período de 2011 a 2020, verifique a permanência das relações calculadas durante todo o tempo estimado, para se garantir a validade matemática e estatística de suas projeções.
- b) nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Aneel de que:
 - b.1) o não provimento completo das informações utilizadas para cálculo da Conta-Covid feriu os princípios da confiabilidade, prestação de contas e responsabilidade e da transparência, insculpidos no art. 3º, incisos III, V e VI, do Decreto 9.203/2017;
 - b.2) o atraso em avaliar a sobrecontratação das distribuidoras é uma violação do Submódulo 4.3, item 9, do Proret (Procedimentos de Regulação Tarifária), que estabelece, como regra, que os ajustes de sobrecontratação e exposição serão repassados nos processos tarifários subsequentes ao ano civil de referência;
- c) considerar parcialmente atendida pela Aneel a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 1.346/2020 – Plenário e dispensar novos monitoramentos a respeito da deliberação no futuro, pelas razões especificadas na Seção IV.3 deste relatório;
- d) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:
 - d.1) encaminhar a decisão que vier a ser proferida, acompanhada dos elementos que a fundamentarem, ao Ministério de Minas e Energia, à Agência Nacional de Energia Elétrica, às Comissões de Infraestrutura do Senado Federal e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;
 - d.2) encerrar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 33 da Resolução-TCU 259/2014.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, a terceira e última fase do acompanhamento conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) com o objetivo de avaliar as ações adotadas pelos entes governamentais em resposta à crise gerada pela covid-19 no setor elétrico.

2. As duas etapas anteriores foram apreciadas, respectivamente, por meio dos Acórdãos 1.346/2020 e 1.905/2020, ambos do Plenário, relatados pela Ministra Ana Arraes, que foi a responsável pela condução do processo até sua assunção ao cargo de Presidente do TCU.

3. Como indicado nas fases anteriores do acompanhamento, a preocupação com o tema decorre dos riscos que a pandemia gerou para o mercado de energia elétrica, que poderiam, em tese, comprometer a saúde financeira das empresas envolvidas ou, até mesmo, a continuidade de sua operação.

4. Em particular, os efeitos, reais ou potenciais da pandemia sobre as empresas de energia elétrica foram:

a) redução do consumo de energia elétrica: em função da queda na atividade econômica, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) estimou que o consumo de energia no Sistema Interligado Nacional caiu 13% em abril de 2020, em comparação com o mesmo mês de 2019;

b) sobrecontratação das distribuidoras: o choque de demanda em função da pandemia, associado à rigidez dos contratos de longo prazo de compra de energia, poderia induzir a ocorrência de sobrecontratação no segmento de distribuição;



c) redução da receita das distribuidoras de energia elétrica, que pode afetar toda a cadeia do setor elétrico: o faturamento do serviço de distribuição, em especial, no ambiente regulado, é a porta de entrada de toda a arrecadação de recursos para o sistema, os quais remuneram toda a cadeia de agentes/contratos (geração, transmissão, distribuição, além de encargos e tributos); portanto, um desequilíbrio de caixa dessas empresas poderia trazer impactos generalizados.

d) aumento na inadimplência: a paralisação da atividade econômica e a degradação na renda dos consumidores aumentaram o risco de inadimplência, afetando o fluxo de caixa das distribuidoras.

5. Em face desse cenário, o Governo, em particular, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), adotou as seguintes medidas com o objetivo de mitigar os possíveis impactos da crise:

a) suspensão de leilões de geração e transmissão em 2020;

b) suspensão do corte de energia por inadimplência para consumidores residenciais pelo prazo de noventa dias, em alinhamento com práticas já adotadas em outros países;

c) ampliação da base de beneficiários e dos descontos da Tarifa Social;

d) abertura da Conta-Covid, operação de crédito voltada a aumentar a liquidez das distribuidoras em função dos impactos setoriais da pandemia na economia e no fluxo de caixa delas;

e) suspensão da eficácia dos reajustes tarifários de algumas distribuidoras;

f) utilização de fundos constituídos por encargos sociais para aumento da liquidez e como garantia de financiamentos;

g) ampliação do acesso das distribuidoras a mecanismos de desconstratação de energia.

6. É importante notar que a necessidade de atuação nas duas pontas, aliviando os ônus incidentes tanto sobre o consumidor final quanto sobre as empresas de energia, fez com que algumas medidas adotadas, ainda que necessárias, acabassem por agravar os reflexos da crise. Foi o caso da suspensão do corte de energia, tendendo a aumentar o grau de inadimplência e degradando o fluxo de caixa das distribuidoras.

7. Dentre as ações implementadas, a mais relevante foi a criação da Conta-Covid, instituída com o objetivo de reduzir os impactos na arrecadação das distribuidoras, assegurar liquidez ao setor e mitigar os efeitos tarifários. A fundamentação normativa da Conta-Covid baseou-se na Medida Provisória 950/2020, no Decreto 10.350/2020 e na Resolução Normativa-Aneel 885/2020.

8. Embora a Conta-Covid tenha ajudado a amortecer os efeitos financeiros imediatos sobre as distribuidoras, surgiram discussões sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão de distribuição, devido à retração do mercado faturado e ao aumento das receitas irrecuperáveis (inadimplência). Esses temas foram abordados na 3ª fase da Consulta Pública 35/2020, que também tratou da metodologia de cálculo da sobrecontratação involuntária, da alocação dos custos administrativos e financeiros da Conta-Covid e da análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro. Após o debate público, a Aneel publicou a Resolução Normativa 952/2021, que criou o Submódulo 2.10 dos Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret).

9. Adicionalmente, a Conta-Covid goza do mérito de ter injetado liquidez no setor elétrico, mas a prática de contrair empréstimos em nome do consumidor acabou por afetar a modicidade tarifária. Além disso, a decisão de realizar a operação de crédito sem um compromisso formal prévio dos bancos quanto às taxas aplicáveis representou um risco adicional, colocando a parte contratante em desvantagem. Observa-se, neste caso, uma fragmentação na formulação da política pública, com decisões envolvendo múltiplos atores sem uma análise prévia de razoabilidade e vantajosidade das alternativas.



10. No lado positivo, a operação de empréstimo diluiu, em cerca de cinco anos, os impactos que seriam repassados aos consumidores em apenas 12 meses. Apesar disso, os custos administrativos e financeiros da iniciativa foram, integralmente, alocados aos consumidores. Observa-se que essa solução tem sido recorrentemente utilizada em situações de crise, como observado em operações anteriores (Conta-ACR e Conta-Escassez Hídrica). Contudo, considerando-se os procedimentos em andamento pela Aneel para dar um novo tratamento aos cenários de risco elevado, tema objeto da Consulta Pública 27/2024, que discute a alocação de riscos nos novos contratos de concessão, entendo, na linha da proposta da AudElétrica, ser desnecessária a proposição de novas recomendações por parte deste Tribunal em relação ao assunto.

11. Também foram identificadas falhas de transparência nos dados e nos procedimentos utilizados para os cálculos da Conta-Covid, que comprometeram a reprodutibilidade e a confiabilidade das informações. Conforme detalhada análise estatística realizada pela AudElétrica, a metodologia empregada pela Aneel para estimar a redução de consumo e a variação de carga também apresentou limitações, como a ausência de avaliação consistente das incertezas e a falta de consideração de efeitos sazonais. Por isso, acompanho a proposta da unidade instrutora, no sentido de recomendar à Aneel que, em futuras estimativas, certifique-se da validade matemática e estatística de suas projeções.

12. Em relação à metodologia para cálculo da sobrecontratação involuntária, apesar de os procedimentos adotados pela Aneel terem sido considerados razoáveis, identificou-se uma demora significativa (cinco anos) por parte dela na finalização da análise. Sabe-se que essa lentidão gera insegurança jurídica e financeira para distribuidoras e consumidores, pois os custos da sobrecontratação não são atribuídos com a celeridade necessária. Portanto, acolho a proposta da unidade técnica de dar ciência à Aneel sobre a irregularidade, de modo que possa realizar uma análise mais aprofundada para identificar as causas e consequências dessa demora, buscando soluções para o passivo gerado e o tratamento regular da questão.

13. Quanto à recomendação expedida por meio do Acórdão 1.346/2020-Plenário, em que se solicitava maior transparência nos indicadores utilizados para a tomada de decisão, a unidade técnica verificou que a Aneel atendeu, parcialmente, a orientação do Tribunal. Por outro lado, o Ministério de Minas e Energia não respondeu ao ofício que lhe foi encaminhado. Contudo, dado o decurso do tempo e a quitação da Conta-Covid, considero, na linha da proposta da AudElétrica, parcialmente, atendida a recomendação, entendendo ser desnecessário continuar o seu monitoramento.

14. Por fim, não poderia encerrar sem antes enfatizar a qualidade técnica e profundidade dos trabalhos desenvolvidos pela AudElétrica, cujos auditores parabenizo pela relevante contribuição às políticas públicas relacionadas ao sistema elétrico brasileiro.

Ante o exposto, manifesto-me, integralmente, de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica e VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator



1. Processo nº TC 016.791/2020-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Câmara de Comercialização de Energia Elétrica; Centrais Elétricas Brasileiras S.A.; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério da Fazenda; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Operador Nacional do Sistema Elétrico; e Secretaria do Tesouro Nacional
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica)
8. Representação legal: Carina Gallardo Rey (OAB/RJ 132.226), Rodrigo Sales da Rocha Abreu (OAB/RJ 155.278) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que se analisa a terceira e última fase do acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar as ações adotadas pelos entes governamentais em resposta à crise gerada pela pandemia de covid-19 no setor elétrico brasileiro.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c os arts. 9º e 11, *caput* e §§ 1º e 2º, da Resolução-TCU 315/2020 e com o art. 33, *caput*, da Resolução-TCU 259/2014, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que verifique, em suas futuras estimativas, a permanência das relações calculadas durante todo o tempo estimado, para se garantir a validade matemática e estatística de suas projeções, evitando o ocorrido no cálculo da variação do faturamento de energia em função da variação do Produto Interno Bruto (PIB), que utilizou regressão linear *fuzzy* sobre as séries históricas do período de 2011 a 2020;

9.2. dar ciência à Aneel de que:

9.2.1. o não provimento completo das informações utilizadas para cálculo da Conta-Covid afrontou os princípios da confiabilidade, prestação de contas, responsabilidade e transparência, insculpidos no art. 3º, incisos III, V e VI, do Decreto 9.203/2017;

9.2.2. o atraso em avaliar a sobrecontratação das distribuidoras é uma violação do Submódulo 4.3, item 9, do Procedimentos de Regulação Tarifária (Proret), que estabelece, como regra, que os ajustes de sobrecontratação e exposição serão repassados nos processos tarifários subsequentes ao ano civil de referência;

9.3. considerar, parcialmente, atendida pela Aneel a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 1.346/2020-Plenário, dispensando novos monitoramentos dessa orientação;

9.4. encaminhar cópia integral desta decisão ao Ministério de Minas e Energia, à Agência Nacional de Energia Elétrica, às Comissões de Infraestrutura do Senado Federal e à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados;

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0969-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 029.070/2024-4

Natureza: Denúncia

Unidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil (ANP)

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

SUMÁRIO: DENÚNCIA. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS DO BRASIL. POLÍTICA NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS (RENOVABIO). POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA COMERCIALIZAÇÃO DOS CRÉDITOS DE DESCARBONIZAÇÃO (CBIOS). AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS PARA A CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APENSAMENTO AO TC 006.997/2025-2, QUE TRATA DE AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAR O RENOVABIO E A COMERCIALIZAÇÃO DE CBIOS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia acerca de possíveis ilegalidades e irregularidades na gestão, transparência e controle dos recursos e operações decorrentes da comercialização dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

2. Transcrevo, a seguir, com os devidos ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (peça 25):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de denúncia acerca de possíveis ilegalidades e irregularidades na gestão, transparência e controle dos recursos e operações decorrentes da comercialização dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).*

SUMÁRIO DAS ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELO DENUNCIANTE

2. *O documento inicial (peça 1) aborda denúncia sobre supostas ilegalidades e irregularidades na gestão dos Créditos de Descarbonização (CBIOS), no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).*

São citados recentes acórdãos e relatórios do TCU (Acórdão 251/2023-TCU-Plenário, TC 015.561/2021-6, e Acórdão 2470/2024-TCU-Plenário, TC 020.606/2023-0), que destacariam a falta de sincronização das políticas públicas relativas à transição energética com o Plano Clima, guia da política climática brasileira até 2035, se tratando de instrumento da Política Nacional de Mudança Climática.

3. Além disso, essas fiscalizações do TCU também identificaram a desproporcionalidade nos investimentos em energias renováveis em comparação com combustíveis fósseis, o que evidenciaria a falta de consistência no monitoramento e transparência sobre os investimentos e gastos relacionados com a transição energética. O TCU também alertou, no âmbito do TC 015.561/2021-6, sobre o risco de novas revisões nas metas de aquisição de CBIOS devido à insuficiência em sua oferta e à concentração na produção de etanol de primeira geração, o que demanda estímulo a outros biocombustíveis.
4. Decisões judiciais recentes também são citadas na denúncia, destacando-se supostas 'deformações' encontradas no RenovaBio, especialmente na compra dos CBIOS e nas penalizações desproporcionais para determinados atores econômicos. A regulamentação atual sobre as metas de descarbonização no País é detalhada, incluindo a Lei 13.576/2017, o Decreto 9.888/2019 e várias resoluções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).
5. O documento também considera os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e o Projeto de Lei (PL) 3.149/2020, que criminaliza o não cumprimento de metas de descarbonização do RenovaBio. O Programa RenovaBio é descrito como uma política pública federal que visa promover a descarbonização da matriz energética brasileira e estimular a produção de biocombustíveis.
6. A denúncia explica que a estrutura do programa inclui a criação dos CBIOS, que são instrumentos registrados sob a forma escritural que concretizam os valores das metas compulsórias anuais de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa. Destaca, também, que a implementação do RenovaBio é amplamente regulamentada pela ANP, que é responsável pela fiscalização, certificação de emissores primários de CBIOS e estabelecimento de metas individuais para os agentes obrigados. Além disso, esclarece que a comercialização em livre mercado dos CBIOS segue as diretrizes da Portaria Normativa MME 56/2022. São considerados ativos sujeitos à volatilidade e precificação de acordo com oferta e demanda. No entanto, o documento destaca que os CBIOS são mais do que meros ativos financeiros, sendo parte de uma política pública que visa atender o interesse público.
7. Segundo o denunciante, a execução do programa estaria gerando graves impactos à segurança jurídica e econômica para as distribuidoras de combustíveis, comprometendo a previsibilidade, a viabilidade operacional e a integridade de um setor essencial à economia nacional. Diversos problemas estruturais foram citados, incluindo a insuficiência da oferta de CBIOS, a volatilidade de preços e a falta de alinhamento com outras políticas públicas.
8. O documento também alega haver a desobediência reiterada da ANP a decisões judiciais favoráveis às distribuidoras de combustíveis. A denúncia pretende chamar atenção para o desequilíbrio econômico provocado pela maneira que o programa RenovaBio tem sido aplicado e conduzido, bem como para uma suposta omissão dos órgãos executivos e reguladores na fiscalização da execução do programa.
9. O denunciante argumenta que, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, o TCU tem competência para fiscalizar as receitas geradas pelo programa RenovaBio e garantir que estas estejam sendo aplicadas conforme o interesse público. Além disso, a gestão do programa RenovaBio envolve recursos de grande relevância ambiental e econômica, além de estar diretamente relacionada aos compromissos internacionais do Brasil, como o Acordo de Paris. Os fatos denunciados demonstrariam riscos concretos de dano, seja pelo desvio de finalidade na aplicação dos recursos gerados pelos CBIOS, seja pela falta de transparência e de fiscalização.
10. A denúncia estaria acompanhada de indícios claros e consistentes de ilegalidades e irregularidades, fundamentados em relatórios e decisões recentemente publicadas de fiscalização emitidas pelo TCU. Esses indícios seriam reforçados por documentos e dados que demonstrariam falhas de fiscalização por parte da ANP, desvios de finalidade e especulação no mercado de CBIOS.
11. O documento destaca a ausência de transparência e fiscalização sobre as receitas geradas a partir da venda dos CBIOS, que possuiriam, na visão do denunciante, caráter de recurso público. A falta de transparência comprometeria a credibilidade e os objetivos do programa RenovaBio, visto que o uso desses recursos deveria ser prioritariamente destinado ao aprimoramento da eficiência energética e à ampliação de práticas sustentáveis no setor. O programa RenovaBio foi instituído para incentivar o uso de combustíveis menos

- poluentes e aumentar a eficiência ambiental do setor de combustíveis. No entanto, sem controle e transparência sobre as receitas dos CBIOS, haveria um risco elevado de desvio de finalidade.
12. O denunciante menciona que, entre 2019 e 2023, houve uma queda na produção e na venda de etanol, enquanto a comercialização e consumo de gasolina C e diesel B aumentaram significativamente. Isso contrariaria os objetivos do programa RenovaBio, que visa promover a descarbonização da matriz de combustíveis.
 13. Ademais, a receita auferida a partir da venda dos CBIOS não é vinculada a qualquer destinação específica, o que comprometeria a eficácia do programa. Por essa perspectiva, os CBIOS nada mais seriam do que meros ativos geradores de lucro, não havendo qualquer obrigação no sentido de que tal lucro seja, por exemplo, reinvestido no desenvolvimento tecnológico ou na inovação da indústria de biocombustíveis.
 14. Além disso, afirma que o RenovaBio não se fundamenta no princípio do Protetor-Recebedor (compensação financeira de quem atua na defesa do meio ambiente), uma vez que o programa não atende ao princípio da adicionalidade. O Acordo de Paris exige que os créditos gerados por meio de mecanismos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa sejam adicionais ao que teria acontecido na ausência do incentivo. No entanto, de acordo com a denúncia, a maior parte dos CBIOS emitidos derivaria da produção de biocombustíveis que já seriam adicionados aos combustíveis fósseis de acordo com o percentual obrigatório estabelecido em legislação distinta do RenovaBio.
 15. Para o denunciante, os dados oficiais mostrariam que as finalidades do programa RenovaBio não têm sido alcançadas, e o Brasil tem revisado suas próprias metas periodicamente devido à impossibilidade de cumprimento no período estabelecido. As metas de CBIOS têm sido revisadas de tempos em tempos, o que comprometeria toda a cadeia na produção, uso e investimento em biocombustíveis.
 16. Além disso, o documento destaca a incompatibilidade entre as políticas públicas de biocombustíveis e as de fomento ao setor automotivo, especialmente no que diz respeito à eficiência energética em veículos automotores. A falta de investimentos em infraestrutura de carregamento elétrico e a negligência em relação a outras fontes de energia sustentáveis são apontadas como fatores que comprometem o alcance das metas de descarbonização.
 17. Ademais, o denunciante critica a estrutura de mercado delineada pela Portaria MME 56/2022, que apresentaria fragilidades significativas, como a ausência de mecanismos eficazes para controlar a especulação no mercado de CBIOS e a falta de instrumentos regulatórios específicos para garantir que os preços dos CBIOS reflitam adequadamente os custos ambientais e econômicos associados à descarbonização. Essas deficiências comprometeriam os objetivos do programa RenovaBio e ampliariam os riscos para os agentes econômicos obrigados, além de gerar impactos negativos sobre consumidores e a própria sustentabilidade ambiental do programa.
 18. Afirma-se que a denúncia visa pressionar por uma alteração significativa no programa RenovaBio, ou pelo menos na regulamentação de alguns pontos específicos. A manutenção do status atual sem perspectiva de mudança estaria causando reações econômicas negativas, como inadimplência e a ausência de perspectivas para o cumprimento de metas internacionais pelo país. Ações judiciais estariam buscando garantir o direito de transferir renda de forma justa e proporcional, alinhada com a Constituição Federal, preservando a atividade econômica e os princípios da segurança jurídica, da isonomia e do poluidor-pagador, eliminando o enriquecimento sem causa de terceiros e a especulação de mercado.
 19. Para assegurar esses direitos, as ações judiciais pedem a concessão de tutela para autorizar o depósito judicial, suspendendo a exigibilidade do crédito e a aplicação de penalidades até o julgamento do mérito. Decisões monocráticas destacam a volatilidade dos preços dos CBIOS, que variaram significativamente, comprometendo a previsibilidade financeira e aumentando o ônus econômico sobre as distribuidoras. A política atual estaria deixando as distribuidoras vulneráveis às flutuações do mercado, sem considerar a capacidade econômica individual de cada empresa. Medidas paliativas, como o depósito judicial, foram autorizadas para aliviar os impactos financeiros imediatos.
 20. Além disso, a insuficiência de CBIOS no mercado estaria comprometendo o cumprimento das metas estabelecidas pela ANP, gerando um impacto negativo no programa. As metas desconsideram a capacidade econômica das distribuidoras, impondo custos desproporcionais. A decisão judicial citada reconheceu a relevância de medidas para equilibrar os efeitos financeiros sobre as distribuidoras. A aplicação de penalidades pelo não cumprimento das metas é considerada ilegítima devido à impossibilidade da obrigação. A justiça permitiu o depósito judicial dos valores estimados pelas distribuidoras, suspendendo a aplicação de multas e sanções até o julgamento final.

21. O denunciante afirma que o Judiciário tem sido importante para colocar em perspectiva vários dos pontos abordados, mas não pode servir de escape para os diversos problemas. Medidas paliativas são importantes, mas esses problemas demandam uma nova regulamentação e uma atuação mais efetiva dos órgãos de controle. Caso contrário, a judicialização tende a aumentar e onerar o Estado brasileiro, além de comprometer a segurança jurídica de uma matéria tão importante para a economia brasileira e o meio ambiente.
22. Argumenta-se pela necessidade urgente de transparência e rastreabilidade no sistema de emissão dos CBIOS no Brasil, destacando a importância de uma medida cautelar para suspender o programa até que melhorias sejam implementadas. A falta de fiscalização rigorosa pela ANP aumentaria o risco de fraudes, permitindo a emissão de CBIOS sem a contrapartida real de sustentabilidade, comprometendo a eficácia do programa RenovaBio.
23. Afirma-se que a implementação de mecanismos de rastreabilidade seria crucial para quantificar a produção dos CBIOS de forma real e exata. A falta de confiabilidade na metodologia adotada pelo RenovaBio e a ausência de transparência nos dados são criticadas, com o Brasil sendo o pior classificado no G20 em termos de metas de descarbonização. A concessão de medida cautelar é defendida para suspender o programa até que um sistema de rastreabilidade seja implementado e a metodologia de cobrança dos CBIOS seja revisada pela ANP, garantindo a sobrevivência do programa e o alcance das metas do Acordo de Paris.
24. Por fim, o denunciante faz os seguintes pedidos:
 - a) O recebimento da presente denúncia para o seu regular processamento, na forma do art. 234 e seguintes do Regimento Interno do TCU (RITCU), com a distribuição a Relator c/c art. 103 e seguintes da Resolução TCU 259/2014;
 - b) A prioridade de tramitação, nos termos do art. 159, inciso V, do RITCU, em razão dos fatos graves relatados;
 - c) O reconhecimento da natureza pública das receitas geradas com a comercialização dos CBIOS, de modo a garantir a transparência na comercialização e a prestação de contas, para que estes valores sejam devidamente fiscalizados;
 - d) Em sede acautelatória (possibilidade inclusive de ofício), com fulcro no art. 276 do RITCU, que se suspenda ou que se ajuste a cobrança de CBIOS, até que seja estabelecida, pela ANP, novo cronograma para implementação de programa de rastreabilidade na emissão e certificação dos créditos de descarbonização, desde a base da cadeia produtiva, ou até que sejam concluídos nos estudos previstos no ACT 7/2024 celebrado entre a empresa Infra S.A. e o Ministério de Minas e Energia e os seus impactos na proposta de rastreabilidade na geração de CBIOS desde a cadeia produtiva primária de fontes energéticas; ou alternativamente;
 - e) Em sede acautelatória (possibilidade inclusive de ofício), com fulcro no art. 276 do RITCU, que se mantenha a cobrança de CBIOS, desde que haja a garantia às distribuidoras obrigadas, em relação a cada uma de suas metas individuais, mecanismo de comprovação do repasse integral do custo com a aquisição dos CBIOS para o preço do combustível objeto do programa RenovaBio, como forma de efetivar a individualização da aplicação do princípio do poluidor-pagador, sob a real métrica da emissão individual do GEE de cada empresa;
 - f) Que seja oficiada a Infra S.A. (CNPJ n.º 14.684.296/0001-11) para que apresente o referido Acordo de Cooperação Técnica e eventuais documentos conexos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

25. Inicialmente, registra-se que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possui legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, consoante disposto no art. 234 do RITCU.
26. O art. 235 do RITCU demanda que a denúncia preencha os seguintes requisitos: referir-se a responsável sob sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível, qualificação e endereço do denunciante, bem como estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada. Complementarmente, além do assunto, legitimidade e suficiência de indícios, o art. 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014, menciona a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada.
27. Em resumo, o denunciante alerta para possíveis ilegalidades e irregularidades relacionadas à comercialização dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), em especial, para o desbalanceamento e excessivo ônus arcado pelas

distribuidoras de combustíveis com a execução da política, a partir da obrigatória compra de CBIOS por estes players, sem a efetiva contrapartida quanto à redução das emissões de gases do efeito estufa preconizada pela política.

28. Nessa linha, o denunciante pede, em sede cautelar, a suspensão ou ajuste da cobrança dos CBIOS até que seja estabelecido, pela ANP, novo cronograma para implementação de programa de rastreabilidade na emissão e certificação dos créditos de descarbonização; ou a manutenção da cobrança, desde que haja a garantia às distribuidoras obrigadas, em relação a cada uma de suas metas individuais, mecanismo de comprovação do repasse integral do custo com a aquisição dos CBIOS para o preço do combustível objeto do RenovaBio.
29. Ocorre que, após análise da denúncia, entende-se que os fatos apresentados não denotam irregularidade ou ilegalidade estrita quanto à execução da política do RenovaBio neste aspecto.
30. A referida política, implementada pela Lei 13.576/2017, fez parte de análise desta Corte de Contas, como bem trazido pela denúncia, no processo TC 015.561/2021-6. O Acórdão 251/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Nardes, trouxe recomendação à Casa Civil quanto ao Programa Selo Biocombustível Social (SBS), e deu ciência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento quanto à habilitação de matéria-prima no âmbito do SBS.
31. Quanto aos Créditos de Descarbonização (CBIOS), constituem instrumento do RenovaBio, conforme art. 4º, II, da Lei 13.576/2017. Neste caso, este Tribunal apontou riscos, como alterações regulares na definição das metas de aquisição de CBIOS, o que poderia desincentivar a política, bem como a potencial volatilidade dos preços do CBIOS e o impacto inflacionário deste instrumento. Tais riscos estariam atrelados a fatores como a insuficiência da oferta de CBIOS e a concentração desse mercado.
32. Apesar dos riscos elencados, não se apontou qualquer ilegalidade ou irregularidade à época, e sim potenciais aprimoramentos cabíveis em uma política, na ocasião, ainda embrionária. Acrescenta-se não terem sido prolatadas pelo TCU recomendações quanto ao tema à época, em razão de medidas tomadas pelo Ministério de Minas e Energia (MME) para endereçar esses riscos, em especial a criação do Programa Combustível do Futuro.
33. Nesse sentido, importante citar que o Programa Combustível do Futuro foi de fato instituído pela Lei 14.993/2024, e objetivou ampliar os percentuais de mistura de etanol na gasolina e do biodiesel ao diesel, além de instituir medidas integradas entre o RenovaBio e programas veiculares, bem como programas de fomento à produção de biocombustíveis. Ou seja, tende a ampliar a produção de biocombustível, o que acarretaria o aumento da emissão de CBIOS.
34. Ainda, menciona-se que, em 30/12/2024 (ou seja, após a autuação da denúncia no TCU), foi promulgada a Lei 15.082/2024, a qual altera a Lei 13.576/2017 (RenovaBio), para incluir na política os produtores independentes de cana-de-açúcar e outras biomassas para a produção de biocombustíveis.
35. Tem-se, portanto, que existem ações do Estado para aprimorar a Política Nacional de Biocombustíveis, com fomento aos produtores de biocombustíveis, o que permite elevar a oferta de CBIOS. Ações que promovam o aumento na oferta destes créditos tenderiam a arrefecer eventual alta em seu valor, reduzindo a onerosidade para as distribuidoras.
36. Aqui, cabe mencionar decisão da Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1) trazida na própria denúncia, na qual permitiu-se que valores depositados em juízo por distribuidora fossem convertidos em CBIOS para atendimento de suas metas de descarbonização quanto ao ano de 2022 e 2023 (peça 7):

‘Enquanto não corrigida a questão da excessiva volatilidade do meio transacional legalmente escolhido, da transparência da suficiência de CBIOS para serem transacionados e a fim de não onerar excessivamente o consumidor final de combustíveis, entendo que as metas dos distribuidores deverão ser cumpridas a valor presente do ativo do CBIOS, ofertados pela entidade registradora. Assim sendo, o valor ofertado a título de depósito judicial como comprobatório do exercício de 2022 e 2023 deverá ser convertido em CBIOS pelo agravante em até 10 (dez) dias para fins de cumprimento da meta compulsória do Renovabio. Tal quantidade deverá ser considerada pela ANP como meta cumprida pela agravante no exercício de 2022 ao invés do valor estabelecido pelo Despacho ANP nº 374, de 23 de março de 2022.’
37. Apesar da decisão em que reconhece a volatilidade deste mercado, o Voto do relator da decisão judicial, Desembargador Flávio Jardim, também deixou assente que ‘não é possível afastar a obrigação de comprovação do cumprimento das metas compulsórias de descarbonização, com ou sem depósito judicial’

- (peça 7, p. 16). Ou seja, não há como afastar a obrigação legal das distribuidoras de cumprirem com as metas.
38. As regras de emissão dos CBIOS e sua comercialização como ativo na bolsa de valores admite movimentos especulativos, o que pode gerar distorções no mercado, e um maior ônus às distribuidoras, as quais são obrigadas a comprar esses ativos. Tal constatação, ainda que possa indicar a necessidade de ajustes neste instrumento, não constitui elemento que permita apontar ilegalidade na comercialização e na condução da política do RenovaBio.
 39. Aponta-se que, apesar da existência de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7596-DF ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionando dispositivos legais da Lei 13.576/2017 (peça 9), ainda não há qualquer decisão, liminar ou de mérito, sobre a lide. Ou seja, a Lei do RenovaBio encontra-se regularmente em vigor em sua integralidade.
 40. Todavia, importante consignar que os fatos trazidos mostram sinal de alerta para ajustes neste instrumento do RenovaBio, especialmente com casos sendo levados à Justiça Federal. Em notícia de 7/1/2025, tem-se que a meta de 2024 do RenovaBio ficou em 82%, com o excedente de CBIOS não aposentados sendo adicionados ao objetivo de 2025. A notícia também aponta para aumento da inadimplência e das lides judiciais atinentes ao cumprimento das metas e pagamento de multas (<https://www.novacana.com/noticias/meta-2024-renovabio-nao-atingida-8-21-milhoes-cbios-pendentes-070124>).
 41. Nesse sentido, a ANP e o MME deveriam buscar medidas para melhor equacionar os interesses no âmbito da política do RenovaBio, a exemplo do que, em princípio, tem sido feito com a promulgação das Leis 14.993/2024 e 15.082/2024, além de consulta pública para discutir as metas anuais de redução das emissões de gases do efeito estufa a serem traduzidas em CBIOS. Pondera-se que não cabe a este Tribunal adentrar na seara de regulação das agências de forma discricionária:
‘A competência do TCU para fiscalizar as atividades-fim das agências reguladoras caracteriza-se como controle de segunda ordem, cabendo respeitar a discricionariedade das agências quanto à escolha da estratégia e das metodologias utilizadas para o alcance dos objetivos delineados. Isso não impede, todavia, que o TCU determine a adoção de medidas corretivas a ato praticado na esfera discricionária dessas entidades, quando houver violação ao ordenamento jurídico, do qual fazem parte os princípios da finalidade, da economicidade e da modicidade tarifária na prestação dos serviços públicos (Enunciado – Acórdão 1166/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes)’ [destaques do original]
 42. No presente caso, entende-se não ter sido comprovada a violação ao ordenamento jurídico, especialmente o desvio de finalidade na atuação da ANP. Além disso, a Lei do RenovaBio não define como os produtores devem empregar as receitas oriundas da venda de CBIOS.
 43. Com relação ao impacto deste instrumento na política, ainda que não se possa isolar seu efeito, observa-se que houve retomada do incremento da produção de biocombustíveis, com recorde histórico de 43 bilhões de litros de etanol e biodiesel produzidos em 2023, conforme dados da ANP (<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/producao-de-biocombustiveis-cresce-no-brasil-e-alcanca-recorde-historico>).
 44. Se de um lado não se pode afirmar qual parcela da comercialização de CBIOS impactou no incremento da produção, por outro não se pode afirmar que este não teve qualquer impacto, o que não permite afirmar ter existido desvio de finalidade deste instrumento no âmbito da Política do RenovaBio.
 45. Nesse contexto, conclui-se, deste exame técnico, que o conjunto da argumentação articulada na denúncia tem como tônica, na verdade, a demonstração da necessidade de que os órgãos envolvidos na formulação, regulação e fiscalização da política pública em questão (RenovaBio) promovam uma avaliação profunda e detalhada sobre sua efetividade, eficiência e transparência, de modo a efetuar ajustes nas regras que balizam sua operacionalização, especialmente quanto à comercialização dos Créditos de Descarbonização (CBIOS).
 46. Em outras palavras, a denúncia não traz indícios sobre eventuais descumprimentos específicos e pontuais sobre as normas do programa, mas sim sobre a forma pela qual a legislação cristalizou as decisões tomadas no processo de formulação da política pública. Eventuais avaliações sobre o tema por parte do TCU demandariam a realização de ação de controle externo com natureza típica de auditoria de natureza operacional, conforme art. 239, II, do RITCU e Portaria-Segecex 18/2020 (Manual de Auditoria Operacional).
 47. Diante do exposto, não se pode considerar que os elementos trazidos apontam para a existência de indícios



de ilegalidades na condução da política do RenovaBio, cuja lei permanece incólume, bem como seus regramentos. Não resta, desse modo, atendido um dos critérios necessários para o conhecimento da denúncia, conforme art. 235 do RITCU (estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada). Logo, a denúncia não deve ser conhecida por não preencher todos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno.

48. Por fim, destaca-se que os fatos apresentados, apesar do entendimento de não refletirem ilegalidades quanto à execução do RenovaBio ou à comercialização dos CBIOS, indicam que cabe reflexão por parte dos reguladores e condutores da política, de modo que constituem subsídios a serem considerados no planejamento de futuras ações de controle externo desta Unidade Técnica.

CONCLUSÃO

49. O denunciante questionou diversos aspectos referentes à gestão, transparência e controle dos recursos e operações decorrentes da comercialização dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).
50. Após a análise dos fatos apresentados, entende-se que, mesmo diante da possível necessidade de avaliação detalhada e profunda nos mecanismos de operacionalização do RenovaBio, não existem elementos suficientes que indiquem a existência de irregularidades ou ilegalidades na condução da política do RenovaBio, de modo que não resta preenchido todos os requisitos demandados pelo art. 235 do RI/TCU bem como o art. 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014.
51. Pelo exposto, será proposto o não conhecimento da denúncia.
52. De todo modo, entende-se pertinente propor que a presente instrução, acompanhada da decisão que vier a ser proferida, seja encaminhada à ANP e ao MME, de modo que tomem conhecimento dos questionados formulados pelo denunciante.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- a) não conhecer da presente denúncia, por não satisfazer os requisitos de admissibilidade previstos no art 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
 - b) informar ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;
 - c) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;
 - d) encaminhar cópia da presente instrução, acompanhada da decisão que vier a ser proferida, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e ao Ministério de Minas e Energia (MME) para que tenham conhecimento dos questionamentos formulados pelo denunciante; e
 - e) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 235, parágrafo único do RI/TCU, c/c art. 105 da Resolução-TCU 259/2014.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia acerca de possíveis ilegalidades na gestão, transparência e controle dos recursos e operações decorrentes da comercialização dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (Renovabio).

2. Em síntese, o denunciante alegou as seguintes ocorrências:

- a) a Portaria MME 56/2022, que instituiu o regime dos CBIOS, careceria de mecanismos para controlar a especulação no mercado e faltariam instrumentos regulatórios para garantir que os seus preços reflitam adequadamente os custos ambientais e econômicos associados à descarbonização;

- b) haveria ainda problemas estruturais na política, como insuficiência da oferta dos CBIOS, a consequente volatilidade de preços e a falta de alinhamento com outras políticas públicas;
 - c) uma vez que desconsideraria a capacidade econômica de cada empresa, a atual sistemática dos CBIOS deixaria parte das distribuidoras vulneráveis às significativas flutuações do mercado, de modo que medidas paliativas, como o depósito judicial, têm sido autorizadas pelo Poder Judiciário para aliviar os impactos financeiros imediatos e evitar o fechamento de empresas;
 - d) a insuficiência dos CBIOS no mercado comprometeria ainda o alcance das metas de descarbonização, de modo a gerar impacto negativo na Renovabio;
 - e) haveria omissão da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil (ANP) e a sua desobediência reiterada a decisões judiciais, que viriam apontando os riscos da falta de rastreabilidade das receitas dos CBIOS e flutuações não razoáveis nos correspondentes preços;
 - f) o TCU, por meio dos Acórdãos 251/2023 e 2.470/2024, ambos do Plenário, teria destacado a falta de sincronização entre as políticas da transição energética e o Plano Clima, guia da política climática brasileira até 2035. Similarmente, fiscalizações desta Corte de Contas teriam identificado desproporcionalidade nos investimentos em energias renováveis em comparação com combustíveis fósseis, o que evidenciaria a falta de monitoramento e transparência sobre os gastos com a transição energética.
3. O denunciante apresentou ainda decisões judiciais que citariam “deformações” na RenovaBio, especialmente, na compra dos CBIOS, bem como penalizações desproporcionais para certos atores econômicos.
 4. Nesse contexto, o denunciante solicitou, em sede de medida cautelar, a suspensão ou ajuste da cobrança dos CBIOS, até que seja estabelecido, pela ANP, novo cronograma para a implementação de programa de rastreabilidade na emissão e certificação dos créditos de descarbonização ou, alternativamente, a manutenção da cobrança, desde que haja a garantia às distribuidoras obrigadas, de mecanismo de comprovação do repasse integral do custo com a aquisição dos CBIOS para o preço do combustível objeto da RenovaBio, como forma de efetivar o princípio do poluidor-pagador.
 5. Em seu exame, a Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo) propôs não conhecer da denúncia, alegando que o denunciante trouxe apenas riscos e potenciais aprimoramentos na política. Consignou ainda que eventual avaliação mais aprofundada por este Tribunal demandaria ação de controle externo com natureza de auditoria, conforme dispõe o art. 239 do Regimento Interno do TCU (peça 25, p. 5 a 7).
 6. Feita essa breve apresentação, passo a decidir.
 7. Quanto à admissibilidade da denúncia, com as devidas vênias à unidade instrutora, entendo que cabe dar a presente denúncia um desfecho distinto, conforme explicarei a seguir.
 8. Em que pese o denunciante não ter apresentado violações objetivas a normas que regem a matéria, certamente, apresentou importantes fragilidades, que, caso confirmadas, estariam ensejando não apenas disfuncionalidades nessa

embrionária política pública, de modo a acarretar desperdício dos recursos públicos nela empregados, mas também efeitos adversos como prejuízo ao erário, ao interesse público e ao mercado de CBIOS, decorrente de judicialização e do fechamento de empresas com a consequente queda da arrecadação tributária, concentração de mercado e aumento dos preços para os consumidores.

9. Desse modo, a Política Nacional de Biocombustíveis pode ser objeto de aprimoramento, inclusive, por meio da atuação do controle externo, tendo a própria AudPetróleo consignado a possibilidade de aprofundar a avaliação do tema, por meio de ação de controle com natureza de auditoria operacional.
10. Nesse propósito de aprofundar os exames, o Acórdão 806/2025-Plenário, de minha relatoria, autorizou a realização de auditoria operacional, nos moldes propostos pela AudPetróleo, com o objetivo de “analisar se o mercado obrigado de créditos de descarbonização (CBIOS), disciplinado pela Lei 13.576/2017, tem sido efetivo em relação aos objetivos de criação da Política Nacional de Biocombustíveis (Renovabio), verificando a possível existência de fragilidades e/ou deficiências relevantes em relação à comercialização desses créditos que possam impactar o alcance dos objetivos da política pública”.
11. Destaco ainda que os fatos apresentados na denúncia podem, de fato, orientar a formulação das questões de auditoria da mencionada ação de controle, que se encontra na fase de planejamento.
12. Portanto, em vista dos indícios de falhas significativas na comercialização dos CBIOS e do risco de disfuncionalidades na Política Nacional de Biocombustíveis, com o consequente desperdício de recursos públicos e efeitos adversos sobre o mercado, apontados pelo denunciante, bem como diante da possibilidade de aprimoramento da política e da existência de auditoria operacional em curso para aprofundar o tema e contribuir com a ação governamental (TC 006.997/2025-2), proponho considerar a presente denúncia, parcialmente, procedente e apensá-la ao mencionado processo.
13. Quanto à proposta de medida cautelar formulada na denúncia, uma vez ausente o pressuposto da fumaça do bom direito, visto que o denunciante não logrou êxito em apontar uma violação objetiva dos dispositivos legais que regulam a matéria, e ainda diante dos riscos de associados à eventual suspensão cautelar em mercado ainda incipiente, a liminar deve ser indeferida.
14. Diante do exposto, proponho considerar, parcialmente, procedente a presente denúncia, apensá-la à auditoria operacional em curso (TC 006.997/2025-2) e indeferir o pedido de cautelar, de modo que VOTO pela adoção da minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator



ACÓRDÃO Nº 970/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.070/2024-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992)
4. Unidade: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil (ANP)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia acerca de possíveis irregularidades na gestão, transparência e controle dos recursos e operações decorrentes da comercialização dos Créditos de Descarbonização (CBIOS) no âmbito da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fundamento no art. 1º, XVI, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 169, I, 235 e 236 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da denúncia e considerá-la, parcialmente, procedente;
- 9.2. indeferir o pedido de adoção de medida cautelar formulado pelo denunciante, em face da ausência dos pressupostos para a sua concessão;
- 9.3. apensar este processo ao TC 006.997/2025-2;
- 9.4. comunicar esta decisão ao denunciante, ao Ministério das Minas e Energia, à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil e à Infra S.A.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0970-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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



Natureza: Monitoramento

Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica, Operador Nacional do Sistema Elétrico e Ministério de Minas e Energia

Interessado: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DO ACÓRDÃO 2.806/2021-PLENÁRIO. AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAR O PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DE REFORÇOS E MELHORIAS DAS INSTALAÇÕES DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ALCANCE DOS OBJETIVOS DA AÇÃO DE CONTROLE. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Em apreciação, monitoramento do Acórdão 2.806/2021-Plenário, de minha relatoria, que apreciou auditoria operacional realizada no processo de autorização de reforços e melhorias das instalações de transmissão de energia elétrica, que teve como objetivos mapear o processo de autorização, identificar os principais riscos associados e examinar a regularidade da metodologia de cálculo dos investimentos utilizados na definição da receita adicional.

2. Adoto, como relatório, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), que contou com anuência do seu corpo diretivo (peças 73-75):

“Cuidam os autos de monitoramento das determinações e recomendações exaradas ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) no âmbito do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira, TC 035.319/2020-8), proveniente de Auditoria Operacional realizada no processo de autorização de reforços e melhorias das instalações de transmissão de energia elétrica, com objetivo de mapear o processo de autorização, identificar os principais riscos associados e examinar a regularidade da metodologia de cálculo dos investimentos utilizados na definição da receita adicional relativa aos reforços e melhorias.

HISTÓRICO

2. A Auditoria Operacional foi autorizada pela Exma. Ministra Ana Arraes, por meio de Despacho em 29/9/2020 (Fiscalis 196/2020), e realizada pela então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Energia Elétrica (SeinfraElétrica) no MME, na Aneel, na Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e no Operador Nacional do Sistema (ONS).
3. De maneira simplificada, os reforços e melhorias nas instalações de transmissão são obrigações contratuais das concessionárias para a realização de investimentos, visando a adequada manutenção da prestação dos serviços prevista no art. 6º da Lei 8.987/1995. Tal processo é precedido por autorização da Aneel.
4. O tema ganhou relevância no Tribunal por meio de denúncias relacionadas aos leilões de transmissão, oportunidade em que os denunciantes questionavam a tomada de decisão do MME por ora autorizar a realização desses investimentos às próprias concessionárias e ora realizar licitação para a contratação de novas outorgas de concessão. Exemplos são as denúncias recebidas em relação ao Leilão de Transmissão Aneel 1/2020 (TC 047.177/2020-9) e ao Leilão de Transmissão Aneel 2/2022 (TC 016.827/2022-8).
5. Pela complexidade do tema, a fiscalização foi organizada em três questões de auditoria:
Questão 1: Os processos de identificação, planejamento e autorização de reforços e melhorias estão adequados e são realizados em prazo condizentes com as necessidades do sistema?
Questão 2: A vida útil regulatória dos equipamentos de transmissão está alinhada à vida útil física e os estímulos para sua substituição estão adequados?



Questão 3: *Existem critérios adequados e claros para a distinção na forma de concessão dos empreendimentos, entre serem levados a leilões ou concedidos por meio de autorizações?*

6. *Em relação à Questão 1, verificou-se que o tempo requerido para identificação das necessidades sistêmicas, autorização, e, conseqüentemente, entrada em operação dos ativos, era incompatível com as demandas atuais e futuras do Sistema Interligado Nacional (SIN).*
7. *Quanto à adequação do processo de autorização de reforços e melhorias, observou-se também: i) problemas de regulamentação imprecisa; ii) problemas procedimentais na autorização; e iii) falta de procedimento para utilização regular das informações de custos e de quantidades incorridos pelas transmissoras para retroalimentar o banco de preços de transmissão da Aneel.*
8. *Relativamente à Questão 2, constatou-se a existência de indícios de que a vida útil regulatória dos equipamentos de transmissão poderia estar subdimensionada em relação à sua vida útil física.*
9. *Concernente à Questão 3, identificou-se falta de clareza e transparência nos critérios adotados para definição da forma de outorga dos empreendimentos de transmissão, notadamente para os casos em que os conceitos do que deve ser licitado ou autorizado se sobrepõem.*
10. *Com base nas constatações e encaminhamentos do trabalho de auditoria, foram expedidas pelo Tribunal determinações e recomendações às unidades jurisdicionadas, por meio do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, de Relatoria do Min. Jorge Oliveira, transcritas a seguir.*
 - 9.1. *determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que, em um prazo de 180 dias, encaminhe relatório com os resultados dos indicadores propostos e as conclusões alcançadas pela agência a respeito da evolução dos indicadores previstos na Nota Técnica 14/2021-SRT/SEM/SGT/SCT/SFE/SFF/ANEEL para a situação dos ativos de transmissão com vida útil regulatória esgotada;*
 - 9.2. *determinar ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e à Aneel que, de forma coordenada, implantem soluções integradas nos sistemas de gerenciamento de reforços e melhorias da transmissão para evitar cadastramento em duplicidade de equipamentos nos pedidos das concessionárias e visando obter um maior controle dos equipamentos instalados, incluindo:*
 - 9.2.1. *em um prazo de 180 dias, promoção de aprimoramentos no Sistema de Gerenciamento dos Planos de Melhorias e Reforços (SGPMR);*
 - 9.2.2. *em um prazo de 540 dias, a efetiva implantação do Base de Dados das Instalações de Energia Elétrica (BDIT);*
 - 9.3. *recomendar à Aneel que:*
 - 9.3.1. *atualize seus regulamentos de modo a deixar claros e transparentes os critérios de concessão de RAP adicional aplicáveis a melhorias, em especial:*
 - 9.3.1.1. *as situações em que não ocorrerá provimento de RAP adicional para melhorias de pequeno porte a serem implementadas por transmissoras licitadas;*
 - 9.3.1.2. *a compatibilização do Proret 9.2 com o Proret 9.7, de modo a evitar considerar o abatimento da vida útil remanescente de equipamentos substituídos;*
 - 9.3.1.3. *o tratamento aplicável a equipamentos em que recaia a obrigação de contratação de seguros por parte dos concessionários;*
 - 9.3.2. *utilize, após o devido tratamento, além dos quantitativos, as informações de custos incorridos na aquisição de equipamentos e na realização de serviços, informados pelas concessionárias, de ofício ou por requisição da agência, para retroalimentar seu banco de preços;*
 - 9.3.3. *aproveite a Revisão do Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico, previsto na Agenda Regulatória da Agência para o biênio 2021-2022, para reavaliar a aderência da vida útil regulatória dos equipamentos de transmissão, uma vez que se tem constatado a permanência de grande quantidade de equipamentos em operação por tempos superiores às suas vidas úteis regulatórias;*
 - 9.3.4. *inclua em seu Relatório de Análise de Impacto Regulatório, caso a atividade de ‘Aprimoramento da regulamentação de autorização ou licitação de empreendimentos de transmissão’ seja incluída na Agenda Regulatória 2022-2023, a avaliação de possíveis lacunas regulatórias que dificultem a distinção entre licitar ou autorizar determinados equipamentos de transmissão, de sorte a contar com outros pontos de vista e contribuições, visando identificar, ou não, a necessidade de positividade completa dos critérios adotados para definição da forma de outorga (se autorização ou licitação);*
 - 9.4. *recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) que:*
 - 9.4.1. *adote providências, em coordenação com os demais agentes do setor participantes do processo, para mitigação do número elevado de empreendimentos de transmissão cujas datas de necessidade são imediatas já na publicação dos estudos para ampliações, reforços e melhorias, buscando tratar tanto as causas apontadas neste relatório como os demais problemas a serem identificados;*



9.4.2. mantenha adequado registro dos casos em que houver proposta de alteração na classificação de outorga de empreendimentos por parte da Aneel, nos termos do art. 11, inciso I, da Portaria-MME 215/2020, bem como promova a devida divulgação dessas situações, de maneira a viabilizar, a qualquer momento, a consulta por eventuais interessados, visando conferir mais transparência ao processo de classificação de empreendimentos no Potee;

9.5. determinar à SeinfraElétrica que monitore as recomendações contidas nos itens 9.3 e 9.4'

11. O MME foi notificado, por meio do Ofício 67730/2021-TCU/Seproc, para adoção das recomendações previstas no subitem 9.4 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, tendo a ciência ocorrido em 1º/12/2021 (peça 11).
12. Todavia, o Ministério não havia apresentado informações acerca das medidas adotadas relativamente às recomendações até o início deste Monitoramento.
13. A Aneel foi notificada, por meio do Ofício 67728/2021-TCU/Seproc, para adoção das medidas previstas no Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, tendo a ciência ocorrido em 3/12/2021 (peça 12).
14. Em 1/6/2022, dentro do prazo para cumprimento das determinações dos itens 9.1 e 9.2, a Aneel apresentou, por meio do Ofício 35/2022-AIN/ANEEL (peça 38), considerações acerca das deliberações expedidas.
15. A Agência prestou ainda esclarecimentos adicionais sobre o item 9.2.2 do Acórdão, por meio do Ofício 40/2023-AIN/ANEEL (peça 40).
16. Por sua vez, o ONS foi notificado sobre o Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário por meio do Ofício 67729/2021-TCU/Seproc, tomando ciência da comunicação processual em 6/12/2021.
17. O Operador, em 31/05/2022, por meio da Carta CTA-NOS DGL/RG 0979/2022 (peça 31), prestou esclarecimentos sobre o cumprimento da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário.
18. Isto posto, o objetivo da presente instrução é realizar a análise quanto ao cumprimento das determinações e à implementação das recomendações contidas nos subitens 9.1 a 9.4 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, bem como verificar se os problemas identificados na ação de controle primária foram resolvidos pelos órgãos responsáveis.

EXAME TÉCNICO

19. Será realizada análise da documentação encaminhada pelas unidades jurisdicionadas (peças 31-48) e de outras informações adicionais, oriundas de fontes públicas diversas, para o monitoramento do referido Acórdão.
20. Ante a complexidade do assunto e considerando que as recomendações dos subitens 9.3.4 e 9.4.1 tratam do mesmo tema – a eventual falta de clareza e transparência nos critérios adotados para definição da forma de outorga dos empreendimentos de transmissão, especialmente para os casos em que os conceitos do que deve ser licitado ou autorizado se sobrepõem – optou-se por análise conjunta dos subitens.
21. Versão preliminar desta instrução foi encaminhada à Aneel e ao MME para que pudessem enviar seus comentários/contribuições. Novos elementos e eventuais ajustes baseados nos comentários dos gestores serão evidenciados ao longo do exame técnico.

Subitem 9.1 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário

Situação encontrada

22. O subitem 9.1 decorreu do achado presente no item III.2.1 do Relatório de Auditoria Operacional (peça 211 do TC 035.319/2020-08, p. 39-50): Potencial impacto tarifário elevado devido à substituição massiva e simultânea dos equipamentos de transmissão totalmente depreciados, bem como risco de falhas no sistema de transmissão, caso esses ativos permaneçam em operação de forma indiscriminada.
23. Foi constatada na fiscalização a existência de grande quantidade de equipamentos de transmissão antigos, já com a vida útil regulatória esgotada, cuja substituição implicaria investimentos da ordem de R\$ 27 bilhões. Caso ocorresse de forma simultânea, tal substituição poderia acarretar impactos tarifários e operacionais significativos.
24. Ademais, a equipe de auditoria identificou possível discrepância entre a vida útil regulatória dos ativos, definida no Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico (MCPSE), e a vida útil física. Esse cenário, aliado a sinal regulatório que incentivava a troca dos equipamentos no fim de sua vida útil regulatória, contribuiriam para a dificuldade em identificar os reais desafios quanto a antiguidade do parque de transmissão.

25. À época, a Aneel, por meio da Consulta pública 5/2020, realizou Análise de Impacto Regulatório (AIR) para propor alternativas para sanar o problema. Na ocasião, a alternativa escolhida foi a manutenção dos termos da regulamentação vigente, com o acompanhamento da situação por meio da definição de indicadores.
26. A Agência também sugeriu na AIR, sem prejuízo à alternativa regulatória escolhida, aproveitar a revisão periódica do MCPSE para incluir discussão a respeito do cálculo da vida útil regulatória.
27. Três indicadores para monitoramento do parque de transmissão foram propostos em Anexo à Nota Técnica 14/2021-SRT/SEM/SGT/SCT/SFE/SFF/ANEEL (peça 143 do TC 035.319/2020-8), documento que avaliou as contribuições recebidas na CP 5/2020. Os indicadores estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores propostos pela Aneel na CP 5/2020

Índice	Descrição	Objetivo	Valor de referência
INATD – Indicador de ativos totalmente depreciados	Relação entre Ativos Totalmente Depreciados (ATD) no Balancete Mensal Padronizado (BMP) e Ativos Imobilizados em Serviço (AIS).	Informar o percentual de ativos com vida útil regulatória ultrapassada. Mensurar o impacto tarifário no curto prazo.	Inferior a 25%
IDEPAC – Indicador de depreciação acumulada	Relação entre a Depreciação Acumulada (DA) e o AIS.	Informar o índice de depreciação acumulada do sistema. Mensurar impacto tarifário no curto e médio prazo	Entre 25% e 70%
INDESF – Indicador de desligamentos forçados	Média móvel dos desligamentos forçados nos últimos doze meses (apenas para empresas cuja depreciação seja mais representativa).	Acompanhar a quantidade de desligamentos forçados para os ativos com depreciação representativa	Variável (Ex: média de 226 desligamentos para 2021)

Fonte: elaboração própria.

28. Durante a fiscalização, a equipe de Auditoria identificou aumento significativo dos dois primeiros índices entre 2018 e 2020, ultrapassando, para o universo de empresas analisado, os limites máximos propostos pela Agência.
29. Ainda, foi identificada uma possível inconsistência nos dados usados para o cálculo dos indicadores. A Aneel utilizou informações provenientes do Balancete Mensal Padronizado (BMP), mesmo tendo exposto durante a CP 5/2020 que não conseguiria utilizar tais dados, pois estes não refletiriam a realidade.
30. Neste sentido, e considerando que, à época, a Aneel ainda não havia começado a usar os indicadores em um monitoramento contínuo, a equipe entendeu pertinente propor determinação, à Aneel, para que em prazo de 180 dias após a prolação do Acórdão, enviasse relatório com os resultados dos indicadores propostos e as conclusões alcançadas pela Agência a respeito da evolução desses indicadores.
31. Transcreve-se o conteúdo do item 9.1 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário:
- ‘9.1. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que, em um prazo de 180 dias, encaminhe relatório com os resultados dos indicadores propostos e as conclusões alcançadas pela agência a respeito da evolução dos indicadores previstos na Nota Técnica 14/2021-SRT/SEM/SGT/SCT/SFE/SFF/ANEEL para a situação dos ativos de transmissão com vida útil regulatória esgotada.’

Manifestação da Aneel

32. Em cumprimento à Determinação, a Aneel encaminhou, em 1º de junho de 2022, em anexo ao Ofício 35/2022-AIN/ANEEL, o ‘Relatório da situação da vida útil dos ativos de transmissão’ (peça 38).

33. No referido relatório, consta que o acompanhamento do desempenho das instalações na prestação do serviço de transmissão em face de seus valores depreciados foi delineado por meio da Nota Técnica 23/2021-SRT/ANEEL.
34. Foram apresentados os resultados dos indicadores propostos para os 12 meses de 2021 e as conclusões acerca de suas evoluções.
35. O documento apresenta que, para o acompanhamento dos indicadores, foi implementado um relatório que reflete os valores contábeis encaminhados pelas empresas de transmissão contendo os valores indicados nas diferentes contas contábeis relativas às instalações de transmissão. Estes valores podem ser Valor Novo de Reposição (VNR) ou Valor Original Contábil (VOC).
36. Relativamente ao Indicador de Ativos Totalmente Depreciados – INATD, seu valor no ano de 2021 esteve em torno de 7% (peça 38, p. 7), abaixo do valor máximo de referência, de 25%.
37. Concernente ao Indicador de Depreciação Acumulada – IDEPAC, foi verificado que seu valor girou em torno de 55% ao longo de 2021 (peça 38, p. 8). Tal indicador também estaria dentro dos valores de referência propostos, de no mínimo 25% e no máximo 70%.
38. Já em relação ao Indicador de desligamentos forçados – INDES, para o grupo de controle de empresas escolhido em 2021, seu valor esteve abaixo do nível de referência de 226 desligamentos (peça 38, p. 10). Ressalta-se que o valor de referência muda ano a ano, a depender do grupo de controle escolhido.
39. A Agência esclareceu que os relatórios dos indicadores são importantes ferramentas para o monitoramento da situação dos ativos do parque de transmissão. Ademais, medidas regulatórias adicionais poderiam ser adotadas caso os valores dos indicadores ultrapassassem os de referência.
40. Considerando que a comunicação do Regulador datava de 2022, esta Unidade Técnica vislumbrou a necessidade de solicitar à Agência dados recentes dos valores dos indicadores e a percepção atual da Agência quanto ao risco de necessidade de substituição massiva dos ativos de transmissão com vida útil regulatória esgotada (peça 42).
41. A Aneel então encaminhou novos esclarecimentos por meio do Ofício 24/2024-AIN/ANEEL (peça 47).
42. O Regulador esclareceu que a percepção ao risco consta da Análise de Impacto Regulatório 5/2019-SRT-SEM-SGT-SCT-SFF/ANEEL, em que foi escolhida a alternativa de manter os termos da regulamentação vigente e implementar a atividade de monitoramento da situação (peça 47, p. 2).
43. No entanto, caso fosse identificada a ocorrência da necessidade de substituição massiva e simultânea dos ativos, outras medidas poderiam ser adotadas para mitigação do impacto tarifário.
44. Concernente aos valores recentes dos indicadores, de acordo com o relatório, para 2023, o INATD esteve em torno de 10%, o IDEPAC flutuou próximo aos 50% e o INDES esteve abaixo do valor de referência (264 desligamentos) para todos os meses do ano (Peça 47, pp. 20-23).

Análise

45. O encaminhamento teve como finalidade verificar o efetivo uso dos indicadores propostos na CP 5/2020, que foram estabelecidos para monitorar a situação dos ativos de transmissão e mitigar o risco da necessidade de substituição massiva desses ativos.
46. Também decorreu do risco de que alguns dos indicadores já estivessem com valores fora das faixas de referência definida pela Aneel. Ainda, havia incerteza quanto aos dados utilizados para o cálculo dos indicadores.
47. Inicialmente, destaca-se que a Aneel encaminhou tempestivamente o relatório referido no subitem 9.1 da deliberação, em prazo inferior a 180 dias da publicação do Acórdão 2.806/2021 – TCU – Plenário.
48. A incerteza suscitada na Auditoria Operacional quanto aos dados utilizados para o cálculo dos indicadores foi suplantada pela Agência, ao esclarecer que fora implementado relatório para refletir os valores contábeis dos ativos encaminhados pelas transmissoras (peça 38, p. 7).
49. Ademais, os indicadores estabelecidos com a finalidade de monitorar a situação dos ativos de transmissão estavam todos abaixo dos valores de referência estabelecidos pela Aneel, tanto no relatório encaminhado em 2022 (peça 38), como no relatório mais recente, encaminhado em maio de 2024 (peça 47), que apresentaram os valores para 2023.
50. Tal cenário mostra que o risco de substituição massiva dos ativos de transmissão com vida útil regulatória esgotada está sendo devidamente monitorado pelo Regulador, e que, atualmente, se encontra sob controle.



51. Importante salientar que a alternativa escolhida pela Aneel, de manter a regulação vigente e proceder com monitoramento por meio de indicadores, foi precedida de debate público e fundamentada tecnicamente, por meio da AIR 5/2019-SRT-SEM-SGT-SCT-SFF/ANEEL.
52. Cabe acrescentar que a escolha de como tratar o problema regulatório encontra amparo no poder discricionário do Regulador de escolher, dentre as alternativas possíveis, a que julga mais adequada.
53. Considerando as informações prestadas pela Unidade Jurisdicionada e as evidências analisadas, considera-se cumprida a determinação contida no subitem 9.1, tanto em sentido formal, com o envio tempestivo dos valores dos indicadores para 2021, como em sentido material, com a adoção de medidas efetivas para mitigação dos riscos identificados no achado do relatório de auditoria operacional.

Subitem 9.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário

Situação encontrada

54. O subitem 9.2 decorreu do achado do item III.1.3. do Relatório de Auditoria Operacional (peça 211 do TC 035.319/2020-08, p. 34-35): Cadastramento em duplicidade de equipamentos de pequeno porte.
55. Foi constatado no curso da Auditoria Operacional que o processo adotado à época poderia gerar a autorização e o pagamento de obras em duplicidade, caso o agente cadastrasse uma obra de pequeno porte no Sistema de Gerenciamento de Planos de Melhorias e Reforços – SGPMR tanto de forma isolada como associada a outra obra de grande porte.
56. O risco foi apontado para a equipe de auditoria em ofício da Aneel, tendo inclusive se concretizado em empreendimentos da Chesf (Processo Aneel 48500.004845/2016-35).
57. A Agência esclareceu que as duplicidades poderiam ocorrer porque os reforços de pequeno porte autorizados de forma isolada constavam com identificação única no SGPMR. Entretanto, os reforços de pequeno porte associados aos de grande porte não possuíam identificação única no sistema, pois eram consolidados no Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica – Potee, publicado pelo MME.
58. À época, o ONS informou que o SGPMR estava em migração para plataforma mais moderna, com mais recursos e funcionalidades. O Operador ainda informou que as atualizações do sistema atenderiam às necessidades previstas na CP 30/2020, quanto a indicações de reforços de pequeno porte, melhorias de pequeno porte e melhorias de grande porte.
59. A Aneel apontou outra melhoria em andamento, a definição da Base de Dados das Instalações de Energia Elétrica (BDIT), prevista na Resolução Normativa Aneel 861/2019. A base concentraria as principais informações dos ativos vinculados ao serviço de transmissão, incluindo informações de localização geoespacial de todos os bens. A ferramenta centralizaria os ativos em um único sistema, eliminando as chances de autorizações duplicadas.
60. Ante a situação encontrada, a equipe de auditoria propôs a emissão de determinação para o saneamento do problema.
61. Desta forma, transcreve-se o determinado no Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário por meio dos subitens 9.2; 9.2.1 e 9.2.2:
 '9.2. determinar ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e à Aneel que, de forma coordenada, implantem soluções integradas nos sistemas de gerenciamento de reforços e melhorias da transmissão para evitar cadastramento em duplicidade de equipamentos nos pedidos das concessionárias e visando obter um maior controle dos equipamentos instalados, incluindo:
 9.2.1. em um prazo de 180 dias, promoção de aprimoramentos no Sistema de Gerenciamento dos Planos de Melhorias e Reforços (SGPMR);
 9.2.2. em um prazo de 540 dias, a efetiva implantação do Base de Dados das Instalações de Energia Elétrica (BDIT)'

Manifestação da Aneel e do ONS

62. A Aneel encaminhou, em resposta ao determinado no Acórdão, o Ofício 35/2022-AIN/ANEEL (peça 38), de 1º de junho de 2022, e o Ofício 40/2023-AIN/ANEEL (peça 40), de 29 de maio de 2023.
63. Já o ONS enviou informações sobre o subitem 9.2 por meio da Carta CTA-ONS DGL/RG 0979/2022 (peça 31). O Operador encaminhou, em anexo, os reportes mensais de acompanhamento das ações à Aneel, comprovando coordenação com a Agência no âmbito da tomada de ações para o cumprimento da deliberação.
64. Em relação ao subitem 9.2.1, que trata sobre os aprimoramentos no SGPMR, a Aneel esclareceu que foi emitido o Relatório de Fiscalização Análise da Transmissão 11/2021-SFE/ANEEL, com 15

providências, sendo 13 direcionadas para as transmissoras e 2 para o ONS. O referido Relatório foi encaminhado em anexo ao Ofício 35/2022-AIN/ANEEL.

65. Adicionalmente, a Agência, por meio da Superintendência de Concessões, Permissões e Autorizações de Transmissão e Distribuição (SCT), solicitou informes periódicos ao ONS da implantação dos controles que mitigassem o risco de cadastros duplicados referentes a reforços e melhorias no SGPMR.
66. Ademais, informou que outros aprimoramentos necessários para o sistema SGPMR estavam indicados no Relatório de Análise de Impacto Regulatório 1/2022-SRT/SCT/SFE/SFF/SGT/SRM/ANEEL, e deveriam ser observados pelo ONS na elaboração de adequações aos Procedimentos de Rede decorrentes dos aperfeiçoamentos normativos aprovados pela Aneel no âmbito da CP 30/2020.
67. Por sua vez, o ONS informou que, em atendimento ao subitem 9.2.1, a Aneel o solicitou informes mensais sobre a evolução das ações realizadas para implantar controles que mitigassem o risco de cadastros duplicados referentes a reforços e melhorias no sistema SGPMR, com prazo final de entrega dos produtos em 31 de maio de 2022.
68. Em resposta à Agência, o Operador propôs duas iniciativas. A primeira era a integração do SGPMR com o Sistema de Gestão do PAR e do PEL (SGPARPEL), com a finalidade de identificar os reforços de pequeno porte que estariam associados aos de grande porte.
69. A segunda eram melhorias na base de dados do SGPMR, especificamente para os registros migrados de outros sistemas anteriormente utilizados para o cadastro de melhorias e reforços (SGPMIS, SGPMI e SGSUP).
70. O Operador informou que as duas ações propostas foram concluídas. Em relação à primeira, esclareceu que foi desenvolvida a integração do SGPMR com o SGPARPEL, que propiciaria a identificação e associação dos reforços de pequeno porte cadastrados no SGPMR que devem ser recomendados juntamente com reforços de grande porte.
71. A nova funcionalidade, ao obrigar o cadastro de todas as obras de reforços e melhorias de pequeno porte no sistema, traria ao processo um adequado controle dos reforços de pequeno porte, independente do seu encaminhamento, seja individual ou em conjunto com reforços de grande porte. Vale dizer, na visão do ONS, a solução mitiga o risco de cadastramento em duplicidade de equipamentos de pequeno porte tratado no subitem 9.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário.
72. A Tabela 2 apresenta o cronograma de implantação da primeira ação proposta pelo ONS.

Tabela 2 – Cronograma de implantação da primeira ação

Atividades	Início	Conclusão
Detalhar os requisitos de evolução do SGPMR e da integração do SGPMR com o SGPARPEL - definição do backlog	01/12/2021	28/02/2022
Ciclos de construção da solução	01/02/2022	10/04/2022
- Especificação		
- Construção		
- Testes e Homologação	01/03/2022	30/05/2022
Implantação da solução		

Fonte: CTA-ONS DGL/RG 0971/2022 (Peça 31, p. 4).

73. Concernente à segunda ação, o ONS esclareceu que foram realizadas melhorias de registros antigos da base de dados do SGPMR, especificamente nas obras migradas de outros sistemas anteriormente utilizados para cadastro de melhorias e reforços, envolvendo cerca de 5.000 obras. O preenchimento dos campos de descrição da obra e a padronização do nome das instalações iria facilitar a identificação de possíveis obras cadastradas em duplicidade com obras existentes.
74. Relativamente ao subitem 9.2.2, o ONS informou que, em atendimento a Resolução Normativa ANEEL 861/2019, que estabelece em seu art. 5º que 'o ONS deve disponibilizar sistema para receber e armazenar os dados geográficos e técnicos que compõem a BDIT', havia iniciado em 2020 um projeto para desenvolver um sistema.
75. Tal sistema seria denominado SGBDIT e seria capaz de receber, armazenar e enviar para a Aneel os dados das instalações de transmissão. Comunicou também a pactuação de Plano de Resultados entre



ONS e Aneel, que estabeleceu a data de 9 de julho de 2021 para que o sistema desenvolvido pelo ONS entrasse em operação/produção e permitisse o envio dos dados pelos agentes para a BDIT.

76. Por fim, comunicou que, em cumprimento ao Plano de Resultados, o SGBDIT estava disponível para os agentes desde 8 de julho de 2021, caracterizando a efetiva implantação de sistema para o cadastro dos dados técnicos e geográficos das instalações de transmissão dos agentes.
77. Sobre o assunto, a Aneel corroborou que o SGBDIT está em funcionamento no âmbito do ONS desde julho de 2021, recebendo dados dos agentes de transmissão.
78. Evidenciou ainda que, em janeiro de 2022, equipe da Aneel iniciou o desenvolvimento de integração e estruturação de dados com o objetivo de recuperar, extrair e carregar os dados da base do SGBDIT para o banco de dados da Aneel.
79. O Projeto teve sua primeira etapa concluída com o armazenamento dos dados informados pelos agentes no SGBDIT, levados em rotinas diárias da base originária do ONS, para banco de dados não relacional na Aneel. A segunda etapa seria então levar os dados do banco de dados não relacional para um banco de dados relacional – SQL – e tinha previsão de conclusão entre agosto e setembro de 2023.

Análise

80. Com base nos esclarecimentos encaminhados pela Aneel e pelo ONS, é possível concluir que ambos os órgãos empreenderam esforços para o devido cumprimento do disposto na determinação. Ademais, adotaram as medidas e encaminharam as informações pertinentes de maneira tempestiva, tanto para o subitem 9.2.1 quanto para o subitem 9.2.2.
81. Em relação aos aprimoramentos no SGPMR, o Operador procedeu com ações concretas para melhorar o sistema e mitigar o risco de duplicidade de autorizações de reforços de pequeno porte, ao integrar de forma efetiva o sistema ao SGPARPEL.
82. Concernentemente à implantação do SGBDIT, restou evidenciado que o sistema está em funcionamento desde 2021 no âmbito do ONS, e que há processo de integração com a base de dados da Aneel.
83. Ante o exposto, consideram-se cumpridas, pela Aneel e pelo ONS, as determinações do item 9.2 e subitens 9.2.1 e 9.2.2.

Subitem 9.3.1 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário

Situação encontrada

84. O subitem 9.3.1 decorreu do achado do subitem III.1.2. do Relatório de Auditoria Operacional (peça 211 do TC 035.319/2020-08, p. 31-33): Regulamentação imprecisa para definição dos casos em que é devida a RAP adicional para melhorias.
85. Foi constatada durante a fiscalização falta de clareza nos normativos em relação às situações em que a Receita Anual Permitida – RAP Melhorias é devida, especialmente quanto: i) ao pagamento de melhorias de pequeno porte para transmissoras licitadas; ii) ao valor a ser abatido da RAP por conta da vida útil remanescente de bens substituídos; e iii) à definição de responsabilidade por equipamentos sinistrados, que deveriam ser segurados (peça 211 do TC 035.319/2020-8, p. 31).
86. Identificou-se falta de objetividade dos regulamentos em relação aos três pontos citados, resultando em pleitos e contestações das transmissoras e consumindo recursos humanos da Agência com assuntos que poderiam estar assentados em norma.
87. Relativamente ao primeiro ponto, entendeu a equipe que, na prática, RAP adicional às transmissoras é concedida, pela Aneel, apenas para os casos de melhorias classificadas como de grande porte, por motivo de vida útil esgotada ou para reforços.
88. Tal entendimento constou assentado no Voto cuja apreciação culminou com a Resolução Normativa Aneel 880/2020. Para firmar esse entendimento, o Regulador argumentou que a receita ofertada pelas concessionárias nos leilões de transmissão seria equilibrada e suficiente para construção das instalações e prestação do serviço adequado ao longo de toda a vigência do contrato.
89. Assim, a manutenção do serviço adequado poderia ensejar a realização de investimentos para manutenção dos níveis de qualidade e confiabilidade exigidos. Ainda, a receita ofertada no leilão não seria objeto de revisão sob a ótica dos investimentos de pequena monta.
90. O regulador, entretanto, não havia positivado essa decisão em Resoluções. A lacuna normativa criou insegurança jurídica aos agentes, que, então, pleiteavam perante a Agência, sem sucesso, RAP adicional pelas melhorias de pequeno porte, despendendo recursos humanos da Aneel que poderiam ser aproveitados de melhor forma.

91. A segunda impropriedade abordada no achado estava relacionada à substituição de ativos classificados como melhorias de grande porte antes do final da vida útil. Foi identificada inconsistência entre disposições dos submódulos 9.2 e 9.7 dos Procedimentos de Regulação Tarifária – Proret.
92. A versão vigente do submódulo 9.7 do Proret, que tratava da implementação dos reforços e melhorias dos serviços de transmissão, definia, em sua metodologia de cálculo da RAP prévia, que no cálculo da remuneração seria considerado um desconto proporcional à vida útil remanescente do ativo substituído.
93. Entretanto, o submódulo 9.2 do Proret, que versava sobre revisão periódica das receitas das concessionárias licitadas, não apresentava a mesma previsão normativa.
94. Desta forma, seguindo estritamente os termos da regulamentação vigente à época, a receita adicional definida preliminarmente abateria da remuneração total do investimento o percentual da vida útil remanescente do ativo substituído. Contudo, no momento da revisão tarifária, quando seria definida a RAP definitiva daquela melhoria, que vigoraria até o fim da concessão, o submódulo 9.2 do Proret não previa nenhuma dedução da RAP por causa da vida útil remanescente do ativo substituído, elevando indevidamente o valor do ativo.
95. Ressalta-se que a dedução de valores referentes ao ativo substituído é necessária, tendo em vista que na RAP do leilão já seria considerada a remuneração daquele bem por toda sua vida útil. Não deduzir esses valores levaria a uma remuneração em duplicidade daquele investimento.
96. A incongruência regulatória estaria culminando no pagamento excessivo às transmissoras que realizassem melhorias de grande porte de ativos com vida útil remanescente.
97. Já no tocante à terceira impropriedade que constituiu o achado, esta envolvia a cláusula dos contratos de concessão que estabeleciam a responsabilidade dos transmissores pelos riscos de reposição ou recuperação de todos os bens integrantes da concessão, decorrentes de sinistros ou fatos extraordinários danosos às instalações, inclusive com a contratação de seguros.
98. Enquanto os contratos de concessão atribuíam esses riscos às transmissoras, a regulamentação vigente determinava que a concessionária poderia substituir equipamentos com vida útil regulatória remanescente e ter direito à parcela adicional de RAP calculada considerando esta vida útil restante (peça 128 do TC 035.319/2020-08, p. 7).
99. A falta de especificação em relação a quais ativos deveriam estar cobertos por seguro e o sinal regulatório pela substituição dos ativos com vida útil regulatória remanescente poderiam resultar em menores incentivos à manutenção preventiva dos equipamentos e na aquisição de bens de menor durabilidade.
100. Por conseguinte, foi proposto aperfeiçoamento regulatório no que se refere aos equipamentos em que recaíssem obrigação de contratação de seguros pelas transmissoras, de forma a evitar pagamento de adicional de RAP para itens que deveriam estar cobertos por seguro.
101. Ante a situação exposta, o subitem 9.3 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário desdobrou-se em três pontos específicos. Transcreve-se o encaminhamento em sua íntegra:
 - ‘9.3. recomendar à Aneel que:
 - 9.3.1. atualize seus regulamentos de modo a deixar claros e transparentes os critérios de concessão de RAP adicional aplicáveis a melhorias, em especial:
 - 9.3.1.1. as situações em que não ocorrerá provimento de RAP adicional para melhorias de pequeno porte a serem implementadas por transmissoras licitadas;
 - 9.3.1.2. a compatibilização do Proret 9.2 com o Proret 9.7, de modo a evitar considerar o abatimento da vida útil remanescente de equipamentos substituídos;
 - 9.3.1.3. o tratamento aplicável a equipamentos em que recaia a obrigação de contratação de seguros por parte dos concessionários’

Manifestação da Aneel e Consulta Pública 30/2020

- 102. A Aneel informou que os aprimoramentos da Consulta Pública 30/2020 atenderiam as recomendações feitas no Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário por meio dos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2 e 9.3.1.3 (peça 38, p. 2). À vista disso, na sequência, tece-se resumida exposição do contexto da referida CP, seus resultados e produtos.
- 103. A CP 30/2020 constituiu-se em duas fases, ambas com objetivo de obter subsídios a respeito da Análise de Impacto Regulatório que tratou da avaliação e aprimoramento da regulamentação associada a reforços e melhorias em instalações de transmissão de energia elétrica.

104. A primeira fase teve período de contribuição de 16/04/2020 a 25/06/2020 e resultou no Relatório de Análise de Impacto Regulatório 1/2020-SRT/ANEEL. O referido relatório serviu como fonte de informação durante a Auditoria Operacional que resultou no Acórdão 2.806/2021, e foi exaustivamente discutida na fiscalização.
105. As alterações promovidas pela segunda fase, com período de contribuição de 15/10/2021 a 29/11/2021, serão as principais fontes para aferição da implementação das recomendações propostas. A Agência apresentou revisão e atualização da AIR 1/2020-SRT/ANEEL, por meio do Relatório de Análise de Impacto Regulatório 5/2021-SRT/SCT/SFE/SFF/SGT/SRM/ANEEL.
106. Como resultado dessa fase da CP 30/2020, foi publicada a Resolução Normativa Aneel 1.020/2022. A REN 1.020/2022 aprovou revisões nos módulos 1, 3 e 4 das Regras dos Serviços de Transmissão de Energia Elétrica (Anexos da REN 905/2020), revisões nos submódulos 9.1, 9.2 e 9.7 do Proret e promoveu alterações na REN 903/2020 e na Portaria Aneel 3.926/2016.
107. Com objetivo de obter informações mais detalhadas quanto à implementação das recomendações, esta Unidade Técnica solicitou à Aneel, por meio do Ofício 44/2024-TCU/AudElétrica, que indicasse especificamente quais aprimoramentos regulatórios seriam incumbidos da implementação das recomendações tratadas nos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2 e 9.3.1.3. (peça 42, p. 3).
108. A Agência apresentou as informações solicitadas por meio do Ofício 24/2024-AIN/ANEEL (Peça 47), as quais reproduz-se a seguir, organizadas por subitem da recomendação.
- Subitem 9.3.1.1 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário
109. Relativamente ao subitem 9.3.1.1, a Agência informou que o regulamento foi aprimorado e que as melhorias de pequeno porte que fazem jus ao recebimento de RAP adicional são aquelas vinculadas às instalações de transmissão sujeitas à revisão integral de RAP, conforme estabelecido no item 5.4 da Seção 3.1 das Regras de Transmissão, aprovada pela REN 1.020/2022 (peça 47, p. 4-5):
- ‘5.4. As MELHORIAS DE PEQUENO PORTE terão a correspondente receita avaliada no processo de revisão periódica de RAP, desde que vinculadas às INSTALAÇÕES DE TRANSMISSÃO sujeitas ao processo de revisão periódica integral da RAP prevista nos contratos de concessão.’
- Subitem 9.3.1.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário
110. Concernente a esse ponto, a Aneel esclareceu que os itens 113 a 117 do AIR 5/2021-SRT-SCT-SFE-SFF-SGT-SEM/ANEEL identificaram que a regulamentação necessitava de aprimoramento no sentido de mitigar o risco de que o abatimento da vida útil remanescente de equipamentos substituídos não fosse corretamente considerado (Peça 47, p. 5).
111. A Agência disserta que a questão destacada no subitem 9.3.1.2 teria sido devidamente tratada na regulamentação setorial da Seção 3.1 das Regras de Transmissão e nos submódulos 9.1, 9.2 e 9.3 do PRORET (modificados pela REN 1.020/2022).
112. Os itens 67 e 68 do Submódulo 9.1 e o item 4 do Submódulo 9.7 do Proret estabeleceram a obrigatoriedade de que o transmissor informe o ativo substituído vinculado ao novo ativo implantado:
67. Para as melhorias de pequeno porte, nos termos do Módulo 3 das Regras dos Serviços de Transmissão de Energia Elétrica, que foram implementadas em substituição ou reforma de bens existentes, as concessionárias de transmissão deverão indicar, juntamente com os relatórios de avaliação, a relação de ativos que foi substituída ou reformada, vinculando-a aos novos ativos.
68. Os reforços ou as melhorias de grande porte executadas sem ato autorizativo da ANEEL, bem como as melhorias de pequeno porte tratadas no parágrafo anterior que não tenham vinculação com o bem substituído ou reformado, não devem compor a base de remuneração das transmissoras passível de revisão.
- (...)
4. Previamente à implantação de Melhorias de Grande Porte, conforme definido no Módulo 3 das Regras dos Serviços de Transmissão, as concessionárias deverão encaminhar, anualmente, ao Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, por meio de sistema computacional, a relação dos módulos de equipamento ou linhas de transmissão, no que couber, a serem substituídos ou reformados, acompanhadas do prazo de execução das substituições ou reformas.
113. Desta forma, ao analisar a inclusão de melhorias na base de remuneração das transmissoras, eventual vida útil remanescente seria automaticamente abatida, considerando que o critério para reconhecimento desse ativo na base de remuneração exigiria a baixa contábil do ativo substituído, conforme estabelecido no item 62 do Submódulo 9.2 do Proret.



114. Ademais, o item 5.1.2 da Seção 3.1 das Regras de Transmissão estabeleceu que apenas as melhorias de grande porte vinculadas às instalações de transmissão sujeitas à revisão integral de RAP ou com vida útil regulatória esgotada farão jus ao recebimento de RAP adicional. Tal mandamento foi replicado nos submódulos 9.1, 9.2 e 9.7 do Proret.

Subitem 9.3.1.3 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário

115. Sobre o subitem, esclareceu a Agência que as REN 1.020/2022 e REN 1.003/2022 não regulamentaram o tratamento aplicável à obrigação de contratação de seguros por parte das transmissoras.
116. Entretanto, a REN 1.020/2022 reviu conceitos e comandos por meio dos quais aprimorou incentivos regulatórios que adequaram as expectativas de recebimento de adicionais de receita com as percepções de riscos das concessionárias (Peça 47, p. 9).
117. Anteriormente à publicação da REN 1.020, o item 24 do Submódulo 9.7 do Proret apresentava conceito e forma de estabelecimento de adicional de RAP de melhorias que determinava a consideração da vida útil remanescente dos ativos substituídos.
24. No caso de substituição de equipamento classificada como melhoria, o adicional de RAP será estabelecido considerando as novas instalações implementadas, a vida útil remanescente do equipamento substituído, calculada a partir da taxa de depreciação estabelecida no Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico – MCPSE, e a RAP vinculada ao equipamento substituído.
118. Tal previsão facultava às transmissoras a solicitação de RAP adicional por substituição de equipamentos por sinistros ou outros fatos extraordinários danosos, caracterizando uma redução dos riscos assumidos pela concessionária.
119. Neste sentido, a REN 1.020/2022 excluiu o comando do item 24 do Submódulo 9.7 do PRORET, adequando as expectativas de recebimento de adicionais de receita com as percepções de risco das concessionárias.

Análise

Subitem 9.3.1.1 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário

120. Conforme exposto anteriormente, o subitem 9.3.1.1 referia-se à atualização de regulamentos para deixar claras as situações em que não ocorrerá provimento de RAP adicional para melhorias de pequeno porte a serem implementadas por transmissoras licitadas.
121. Resultou de lacuna regulatória no sentido de prever a ausência de concessão de RAP adicional para melhorias de pequeno porte, quando este era o entendimento da Agência.
122. À época, o Submódulo 9.7 do PRORET vigente previa, para as melhorias, que seria avaliado se a receita atual já contemplaria a parcela associada ao empreendimento ou se haveria necessidade de estabelecimento de parcela adicional de receita (peça 129 do TC 035.319/2020-8).
123. Apesar de, à época, a Aneel apenas conceder adicional de RAP para melhorias classificadas como de grande porte por motivo de vida útil esgotada, a regulação vigente criava a possibilidade de pleitos pelas transmissoras para a concessão de RAP adicional para melhorias de pequeno porte.
124. A falta de entendimento assentado em norma pela não concessão de RAP adicional a melhorias de pequeno porte, de acordo com o apresentado no Relatório de Auditoria, causava insegurança jurídica junto aos agentes, que pleiteavam, sem sucesso, RAP adicional para essa espécie, onerando os recursos da Agência.
125. De acordo com a Aneel, a regulamentação foi aprimorada e o item 5.4 da Seção 3.1 das Regras de Transmissão estabelece quais seriam as melhorias de pequeno porte que terão as receitas avaliadas, sendo aquelas vinculadas às instalações de transmissão sujeitas ao processo de revisão periódica integral da RAP prevista nos contratos de concessão. Ademais, pontuou o momento em que a avaliação da receita seria realizada:
- ‘5.4. As MELHORIAS DE PEQUENO PORTE terão a correspondente receita avaliada no processo de revisão periódica de RAP, desde que vinculadas às INSTALAÇÕES DE TRANSMISSÃO sujeitas ao processo de revisão periódica integral da RAP prevista nos contratos de concessão.’** [destaques do original]
126. Houve supressão do disposto no item 11 do submódulo 9.7 do Proret vigente à época da Auditoria Operacional, que também contemplava uma avaliação da receita associada a melhorias:
- ‘A parcela adicional de RAP associada aos reforços e às melhorias referidas no § 2º do art. 2º da REN nº 443/2011 é calculada com base em parâmetros regulatórios e em custos-padrão. No caso de melhorias será avaliado se a receita atual já contempla a parcela associada ao empreendimento ou se há**

necessidade de estabelecimento de parcela adicional de receita.” (Submódulo 9.7 do Proret, Revisão 1.2, aprovado pela REN 880/2020).’ [destaques do original]

127. Ante o exposto, concluiu-se preliminarmente que a inovação regulatória não ensejaria na implementação da recomendação, considerando que a disposição atual não estabeleceria de forma expressa que as melhorias de pequeno porte não fariam jus a RAP adicional ou, caso entendimento da Agência tivesse mudado, em quais situações seria concedida.
128. Na fase de comentários dos gestores à versão preliminar desta instrução, a Aneel esclareceu (peça 71, p. 2) que, de fato, existem melhorias de pequeno porte que fazem jus ao recebimento adicional de RAP e outras que não fazem jus a esse recebimento.
129. Ademais, reforçou que o item 5.4 da Seção 3.1 das Regras de Transmissão (Proret) positivou os casos quando as transmissoras fazem jus ao recebimento de RAP pela implantação de melhorias de pequeno porte, ao estabelecer condicionante para aquelas vinculadas às instalações de transmissão sujeitas ao processo de revisão integral da RAP prevista nos contratos de concessão. Assim, as melhorias de pequeno porte que não atendem a essa condição não fazem jus ao recebimento da receita adicional (peça 71, p. 2).
130. Diante destas informações, verifica-se que a regulação atual estabelece quais as melhorias de pequeno porte farão jus à RAP adicional. Portanto, entende-se que a recomendação foi implementada, uma vez que as situações em que não ocorrerá provimento de RAP adicional para melhorias de pequeno porte a serem implementadas por transmissoras licitadas são todas as outras que não tratam de instalações de transmissão sujeitas ao processo de revisão integral da RAP.

Subitem 9.3.1.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário

131. A Recomendação de subitem 9.3.1.2 resultou da ausência, no submódulo 9.2 do Proret, de dispositivo que previsse dedução da RAP devido a vida útil remanescente do ativo substituído. A lacuna regulatória estaria culminando no pagamento excessivo às transmissoras que realizassem melhorias de grande porte de ativos com vida útil remanescente.
132. Conforme exposto pela Aneel, a questão teria sido tratada pelas alterações regulatórias feitas pela REN 1.022/2022, mais especificamente por meio das disposições dos submódulos 9.1, 9.2 e 9.3 do Proret e da Seção 3.1 das Regras de Transmissão.
133. Analisando as informações apresentadas pela Agência, resta evidenciado que a nova regulamentação endereça as causas do achado ao:
 - (i) Criar obrigação para que as concessionárias informem o ativo substituído vinculado ao novo ativo implantando (itens 67 e 68 do Submódulo 9.1 do Proret);
 - (ii) Dispor que o reconhecimento do ativo na base de remuneração exige a baixa contábil do ativo substituído (item 62 do Submódulo 9.2 do Proret);
 - (iii) Automatizar o reconhecimento dos adicionais e exclusões de receitas decorrentes da implantação de melhorias, reconhecendo esses adicionais e exclusões apenas para melhorias em instalações substituídas sujeitas à revisão integral de RAP ou, no caso de ativo que não seja sujeito à revisão integral de RAP, que o adicional de RAP seja estabelecido apenas quando sua vida útil regulatória estiver esgotada; e
134. (iv) Estabelecer que apenas as melhorias de instalações substituídas que tenham sido indenizadas e são sujeitas à revisão integral de RAP fazem jus ao recebimento de RAP adicional descontada da vida útil regulatória remanescente do ativo substituído.
135. Por conseguinte, entende-se que a recomendação de subitem 9.3.1.2 foi efetivamente implementada.

Subitem 9.3.1.3 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário

136. A recomendação está relacionada à responsabilidade contratual das transmissoras pelos riscos de reposição ou recuperação de todos os bens integrantes da concessão, decorrentes de sinistros ou fatos extraordinários danosos às instalações, inclusive com a contratação de seguros.
137. A regulação vigente à época da Auditoria permitia às transmissoras a troca de ativos com vida regulatória remanescente com direito à parcela adicional de RAP calculada considerando esta vida remanescente (item 22 do Submódulo 9.7 do Proret, versão 1.2).
138. Tal faculdade caracterizava uma redução dos riscos assumidos pela concessionária, pois, em tese, as transmissoras poderiam pleitear a substituição de ativos que sofressem sinistros ou outros fatos danosos, e que, contratualmente, deveriam estar cobertos por seguro.
139. Conquanto a recomendação exarada trate expressamente sobre o tratamento aplicável a equipamentos em que recaísse a obrigação de contratação de seguros por parte dos concessionários, o

cerne do achado estava no fato de a regulação vigente à época dar sinal em sentido contrário à responsabilidade das transmissoras por sinistros e outros efeitos danosos aos equipamentos, estabelecida no contrato de concessão, facultando-os a substituir ativos sinistrados que eventualmente deveriam estar segurados.

140. Desta forma, deve-se analisar se a extinção do item 24 do Submódulo 9.7 do Proret, advinda da publicação da REN 1.020/2022, fato utilizado pela Aneel como argumento para o saneamento do problema, adequou as expectativas de recebimento de adicionais de receita com a alocação de riscos às concessionárias.
141. Além da extinção do item 24 do Submódulo 9.7 do Proret, para avaliar se o achado foi sanado, é necessário entender se o arcabouço regulatório vigente ainda permite a substituição de equipamentos com vida regulatória remanescente na forma de melhoria, adicionalmente, é preciso identificar se há hipótese de concessão de adicional de RAP para esses casos.
142. Caso se confirme que a regulação vigente restringe a concessão de receita adicional para essas substituições, entende-se que a causa do achado estaria sanada, e as alocações de risco ajustadas.
143. Com essa finalidade, foi realizada revisão das versões vigentes do Submódulo 9.7 do Proret e do Módulo 3 das Regras dos Serviços de Transmissão de Energia Elétrica.
144. O item 5.2 do Módulo 3 das Regras dos Serviços de Transmissão apresenta a hipótese de substituições e reformas decorrentes de sinistros como de possível classificação como melhoria de grande porte:
- 5.2. No caso de sinistros que demandem substituições ou reformas que se enquadrem como MELHORIAS DE GRANDE PORTE, as concessionárias deverão solicitar imediatamente ao ONS a avaliação a respeito da eventual necessidade de reforço nas instalações de transmissão afetadas.
145. Adicionalmente, o item 5.3 do normativo, ao conceituar as melhorias de pequeno porte, identifica como espécies, dentre outras, a substituição ou reforma de equipamento por motivo de risco de dano a instalações e desgastes prematuros:
- 5.3. As MELHORIAS DE PEQUENO PORTE são as substituições ou reformas de equipamentos por motivo de obsolescência, vida útil esgotada, falta de peças de reposição, risco de dano a instalações, desgastes prematuros ou restrições operativas intrínsecas, que não se enquadram no item 5.1.
146. Pode-se argumentar que sinistros ou outros eventos danosos extraordinários poderiam ser enquadrados nessas hipóteses para autorização de melhoria.
147. O estabelecimento de receita adicional para melhorias é objeto do item 5.6 do normativo:

‘5.6. A receita associada às MELHORIAS será avaliada no processo de revisão da RAP subsequente à sua entrada em operação comercial.’
148. Ainda, o item 6 do submódulo 9.7 do Proret é explícito em dispor sobre adicional de receita concedido a melhorias de grande porte decorrentes de sinistro:

‘6. Para os casos em que as concessionárias fazem jus ao estabelecimento de adicional de receita, com base na avaliação do ONS, a ANEEL conduz os processos de autorização de Melhorias de Grande Porte decorrentes de sinistro com estabelecimento de parcela adicional de RAP retroativa à data, apurada pelo ONS, de retorno à operação comercial definitiva das funções transmissão afetadas.’
149. Apesar da exclusão do item 24 do Submódulo 9.7 do Proret, não há vedação expressa na regulação relativamente à autorização de substituições de ativos com vida útil remanescente.
150. Desta forma, concessionárias poderiam solicitar autorização para substituir equipamentos que sofreram danos decorrentes de eventos extraordinários, com base nos motivos de risco de dano a instalações ou desgastes prematuros. A regulação vigente ainda menciona a possibilidade de concessão de receita adicional para melhorias de grande porte decorrentes de sinistro, conforme o item 6 do submódulo 9.7 do Proret.
151. Assim, concluiu-se preliminarmente que o arcabouço regulatório atual continuaria dando sinais contrários às disposições contratuais da concessão, ao permitir que os agentes possam aferir receita adicional para substituição de ativos sinistrados que deveriam estar abarcados por seguro.
152. Em manifestação à versão preliminar desta instrução, a Aneel informou (peça 71, p. 3) que a regulação atual foi aprimorada, alocando riscos e trazendo incentivos econômicos e financeiros para as transmissoras adotarem comportamento que zele pela contínua e adequada prestação de serviços.
153. Neste sentido, explicou que, para instalações sujeitas ao processo de revisão integral de RAP, os ativos substituídos saem da Base de Remuneração Regulatória e diminuem a receita percebida pela



transmissora. Logo, apesar do novo ativo ser incluído na Base de Remuneração Regulatória, as transmissoras perdem receita de forma diretamente proporcional à vida útil regulatória remanescente dos ativos substituídos (peça 71, p. 3). Desta forma, o risco pela substituição prematura de ativos estaria corretamente alocado à transmissora.

154. Ademais, aduziu que, em relação aos demais ativos que não estão sujeitos ao processo de revisão integral de RAP: (i) a substituição desses ativos como melhorias de pequeno porte não faz jus ao recebimento adicional de RAP, e; (ii) a substituição desses ativos como melhorias de grande porte só faz jus ao recebimento adicional de RAP quando o ativo esgotou sua vida útil regulatória (peça 71, p. 3).
155. Perante o exposto, considerando os novos subsídios apresentados pelo Regulador e que a regulação atual aloca corretamente os riscos da substituição de ativos à transmissora, conclui-se que a recomendação de subitem 9.3.1.3 foi implementada.
Subitem 9.3.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário
Situação Encontrada
156. A recomendação do subitem 9.3.2 decorreu do achado presente no item III.1.4. do Relatório de Auditoria Operacional (peça 211 do TC 035.319/2020-08, p. 35-38): Não utilização das informações fornecidas pelas transmissoras para retroalimentação do Banco de Preços da Aneel.
157. A equipe de Auditoria identificou a ausência de instituição, pela Aneel, de procedimento para utilização regular das informações de custos e quantidades incorridos pelas transmissoras para retroalimentar seu banco de preços de transmissão.
158. Ainda, não eram estabelecidas rotinas periódicas para revisão do Banco de Preços de Referência da Transmissão (BP), de forma a dar previsibilidade das datas de atualização do banco.
159. A falta de retroalimentação de preços e quantidades apresentava risco de maiores prejuízos para os casos de reforços e melhorias de transmissão, quando comparado à leilões para novas concessões.
160. Enquanto em leilões os eventuais custos poderiam ser aliviados por meio dos deságios ofertados pelos agentes, para autorizações de reforços e melhorias seriam utilizados os valores 'cheios' que constavam no BP.
161. O problema foi objeto de discussão no âmbito do TCU em outra oportunidade. O Banco de Preços de Referência da Aneel foi auditado pela Corte em 2013. Na ocasião, a equipe também constatou ausência de procedimento estruturado de realimentação que disciplinasse a periodicidade mínima de ocorrência desse evento.
162. Decorrente desse trabalho, foi proferida à Aneel, por meio do Acórdão 1.163/2014-TCU/Plenário, de relatoria do Min. José Jorge, a seguinte recomendação:
 9.1.1. elabore procedimento estruturado de realimentação do Banco de Preços de Referência Aneel, com o intuito de regulamentar a periodicidade máxima das rotinas de realimentação, abrangendo também aspectos operacionais relevantes das atividades de coleta, validação e tratamento dos dados, e garantindo a homogeneidade e repetibilidade dessas atividades;
163. No sentido de implementar a recomendação, a Aneel abriu a Audiência Pública 31/2018 – AP 31/2018, com objetivo de obter subsídios com vistas à definição de metodologia para atualização do Banco de Preços de Referência da Aneel.
164. Esta seria a primeira vez, desde sua homologação em 2009, por meio da Resolução Homologatória (REH) 758/2009, que o Banco de Preços passaria por uma revisão geral de preços e quantidades. Nesse período, o BP havia sofrido dez alterações pontuais em sua composição.
165. O Relatório de Impacto Regulatório da AP 31/2018 apresentou proposta de atualização do BP, com redução de 41,2% dos valores para módulos de equipamentos e a redução de 22,3% dos valores para módulos de manobra. As atualizações foram sancionadas pela REH 2.514/2019.
166. As atualizações propostas no AIR demonstraram que, apesar das atualizações pontuais e os reajustes por índices financeiros aplicados ao longo do tempo ao BP, existiam distorções significativas nos seus valores.
167. Posteriormente, a CP 30/2020, ao analisar a regulamentação associada a reforços e melhorias em instalações de transmissão, elencou como problema regulatório a situação de 'Procedimentos de autorização atuais não preveem a atualização de quantitativos do Banco de Preços de Referência da Aneel'.
168. O problema decorria do fato de que a REH 2.514/2019 havia atualizado preços, mas não os quantitativos, sendo que estes até então não haviam sido atualizados em nenhuma oportunidade.

169. Assim, a proposta da CP 30/2020 para o tratamento da questão era que as concessionárias encaminhassem para a Aneel a informação de 'como-construído' para todos os reforços autorizados pela Agência, de modo a prover subsídios a atualização dos quantitativos dispostos no BP.
170. Salienta-se que a solução proposta na CP 30/2020 tratava apenas da atualização dos quantitativos, mas não a atualização de preços do BP.
171. Considerando a situação encontrada, a relevância do Banco de Preços ser periodicamente atualizado e as deliberações exaradas no Acórdão 1.163/2014-TCU-Plenário, a seguinte recomendação à Aneel foi emitida por meio do subitem 9.3.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário:
- 9.3.2. utilize, após o devido tratamento, além dos quantitativos, as informações de custos incorridos na aquisição de equipamentos e na realização de serviços, informados pelas concessionárias, de ofício ou por requisição da agência, para retroalimentar seu banco de preços;
- Manifestação da Aneel
172. A Aneel informou, por meio do Ofício 35/2022-AIN/ANEEL (peça 38), que, nas propostas encaminhadas no âmbito da CP 30/2020, estava sendo considerado o envio de informações por parte das concessionárias após a implantação de reforços de grande porte.
173. Esclareceu a Agência que, com base nessas informações, seria possível montar base de dados de quantitativos e custos incorridos na aquisição de equipamentos e serviços, que poderia, a partir de metodologia a ser estabelecida, retroalimentar o Banco de Preços de Referência da Aneel.
174. Ante a ausência de mais esclarecimentos para subsidiar a análise quanto à implementação da recomendação, esta Unidade Técnica oficiou à Aneel, no âmbito do presente processo de monitoramento, para que informasse se o processo referido pela Agência havia sido implementado, ou se outras medidas foram adotadas a fim de retroalimentar o Banco de Preços de Referência da Aneel com informações providas pelas concessionárias de Transmissão (peça 42).
175. Por meio do Ofício 24/2024-AIN/ANEEL (peça 47), a Agência informou que a regulamentação de reforços e melhorias foi aprimorada de forma que criou etapa por meio da qual a Aneel recebe informações quanto aos preços e quantitativos de materiais e equipamentos utilizados nas obras autorizadas de reforços de grande porte.
176. Tal aprimoramento está positivado no item 4.1.3 da Seção 3.1 das Regras de Transmissão e no item 46 do Submódulo 9.7 do Prorot, que dispõem:
- '4.1.3. As concessionárias deverão encaminhar à ANEEL as informações como-construído, incluindo preços unitários e quantitativos realizados, de todos os REFORÇOS DE GRANDE PORTE em até cento e vinte dias após sua entrada em operação comercial, conforme modelo disponível nos Anexos do Submódulo 9.7 dos Procedimentos de Regulação Tarifária, que definirá o devido tratamento das informações apresentadas para fins de eventual recálculo de parcela adicional de RAP.
- (...)
46. A transmissora deverá encaminhar as informações como-construído no prazo de cento e vinte dias a partir da entrada em operação comercial de todos os Reforços de Grande Porte incluídos no respectivo empreendimento.'
177. Ademais, para sistematizar e automatizar a incorporação no Banco de Dados das informações de 'como-construído' repassadas pelas transmissoras, a Aneel estaria finalizando a implantação do Sistema de Informação de Gastos de Construção (SIGC), que servirá para gerenciamento dos dados enviados pelos agentes.
178. Discorreu que as Transmissoras iniciaram o envio das informações de 'como-construído' em planilhas, desde 1º de janeiro de 2023, e que será realizada migração destes dados para o SIGC.
179. Por fim, projeta a Agência que na próxima Revisão Periódica dos Contratos de Concessão de Transmissão Prorrogados, o volume de dados coletado será suficiente para realizar a revisão dos valores padrões do Banco de Preços de Referência da Aneel.
- Análise
180. A recomendação do subitem 9.3.2 resultou da constatação, pela equipe de auditoria, da não utilização de informações fornecidas pelas transmissoras para retroalimentação do Banco de Preços da Aneel, resultando em distorções significativas dos valores do BP e possíveis prejuízos nas autorizações de reforços e melhorias.

181. Sobre o tema, esta Corte já havia recomendado, por meio do Acórdão 1.163/2014-TCU/Plenário, de Relatoria do Min. José Jorge, que a Agência elaborasse procedimento estruturado de realimentação de seu Banco de Preços de Referência (item 9.1.1).
182. Em processo de monitoramento, a então SeinfraElétrica considerou que a recomendação estaria ‘em implementação’, tendo em vista os avanços que a Aneel estaria apresentando relativamente à questão.
183. Durante a auditoria operacional que precedeu o Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, a equipe constatou que a proposta apresentada na 1ª fase da CP 30/2020 sobre a retroalimentação do BP não mencionava a utilização de informação de custos para a realimentação do BP, limitando-se apenas aos quantitativos.
184. Por isto, a recomendação foi clara em sua redação ao mencionar a utilização das informações dos custos incorridos na aquisição de equipamentos, além dos quantitativos.
185. Pode-se atribuir duas acepções à recomendação. A primeira visava que a Aneel não deixasse de utilizar as informações de custos informadas pelas concessionárias. Já a segunda tratava do efetivo uso dessas informações para a retroalimentação do Banco de Preços de Referência.
186. A atualização normativa apresentada pela Agência, por meio do item 4.1.3 da Seção 3.1 das Regras de Transmissão e no item 46 do Submódulo 9.7 do Proret, cria efetivamente etapa no processo de autorização de reforços e melhorias para subsidiar a Agência com informações atualizadas referentes a custos e quantitativos.
187. Essa previsão é um importante passo no sentido de estabelecer um processo sistemático para retroalimentar o BP de maneira periódica e consistente. Salienta-se também o fato de que as informações já começaram a ser enviadas pelas transmissoras à Aneel, desde janeiro de 2023.
188. Recentemente, a Aneel abriu a Consulta Pública 12/2024, com objeto de obter subsídios referentes à Revisão da Receita Anual Permitida – RAP dos Contratos de Concessão de Transmissão de Energia Elétrica prorrogados nos termos da Lei nº 12.783/2013, com data de revisão em 1º de julho de 2023.
189. Na Nota Técnica 58/2024-STR/ANEEL, que propôs a instauração da CP, não há menção à utilização de informações atualizadas para realimentar o Banco de Preços de referência da Aneel. A Consulta Pública teve seu período de contribuição de 24/04/2024 a 27/05/2024. A Nota Técnica 103/2024-SRT/ANEEL, que trouxe os resultados da CP, também não apresentou disposições relativas à atualização do BP.
190. Desta forma, ainda não foi iniciado o uso concreto das informações de custos e quantitativos para realimentar o BP. Não obstante a Agência ter informado que a projeção de que o volume de dados coletado seria suficiente para realizar a revisão dos valores padrões do Banco de Preços seria a próxima Revisão Periódica dos Contratos de Concessão de Transmissão Prorrogados, não restou evidenciado na Consulta Pública que trata desse processo que tal atividade seja realizada.
191. Ante o exposto, considerando os aprimoramentos regulatórios concernentes ao tema, o início do envio dos dados de ‘como-construído’ pelas Transmissoras para a Aneel e que o efetivo uso desses dados para realimentar o Banco de Preços de Referência da Aneel está em curso, considera-se que a recomendação foi implementada.
Subitem 9.3.3 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário
Situação Encontrada
192. Assim como a determinação de subitem 9.1, a recomendação do subitem 9.3.3 decorreu do achado presente no item III.2.1. do Relatório de Auditoria Operacional (peça 211 do TC 035.319/2020-08, p. 39-50): Potencial impacto tarifário elevado devido à substituição massiva e simultânea dos equipamentos de transmissão totalmente depreciados, bem como risco de falhas no sistema de transmissão, caso esses ativos permaneçam em operação de forma indiscriminada.
193. Conforme exposto anteriormente, a equipe de auditoria identificou possível discrepância entre a vida útil regulatória dos ativos de transmissão, definida no Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico – MCPSE, e a sua vida útil física.
194. Ainda, concluiu a equipe que a gravidade do problema retratado no achado, a eventual necessidade de substituição massiva de ativos de transmissão, seria proporcional à discrepância entre a vida útil regulatória e a física.
195. À época, a Aneel informou que na oportunidade da revisão do MCPSE pretendia discutir o cálculo da vida útil regulatória. Não obstante tenha sido identificada a intenção do regulador de tratar o tema, a ausência de ações específicas em andamento deu causa à proposta de recomendação pela equipe.

196. Neste sentido, e considerando a importância da questão, foi recomendado por meio do subitem 9.3.3 do Acórdão 2.806/2021:
- 9.3.3. aproveite a Revisão do Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico, previsto na Agenda Regulatória da Agência para o biênio 2021-2022, para reavaliar a aderência da vida útil regulatória dos equipamentos de transmissão, uma vez que se tem constatado a permanência de grande quantidade de equipamentos em operação por tempos superiores às suas vidas úteis regulatórias'
- Manifestação da Aneel
197. Em relação à recomendação do subitem 9.3.3, o Regulador, por meio do Ofício 35/2022-AIN/ANEEL (peça 38), salientou que as taxas médias de depreciação dos ativos associados ao segmento de transmissão constam do MCPSE, e que a revisão do referido regulamento constava na Agenda Regulatória da Agência para o biênio 2022/2023, aprovada pela Portaria 6.705/2021.
198. Ademais, dentre as etapas previstas, estava a instauração de Tomada de Subsídios, na qual se daria a coleta de dados e informações sobre o tema, para que fosse possível formulação de proposta de alteração do MCPSE, por meio de Consulta Pública.
199. Ainda, informou que as vidas úteis regulatórias dos equipamentos de transmissão, que definem as taxas de depreciação, constariam como tema a ser submetido à discussão da sociedade.
200. Com vistas a obter mais informações sobre a implementação da recomendação, esta Unidade Técnica solicitou à Aneel, por meio do Ofício 44/2024-TCU/AudElétrica (peça 42), informação sobre as ações da Agência no sentido de reavaliar a aderência da vida útil regulatória dos equipamentos de transmissão.
201. A Agência, em sua resposta, esclareceu que relativamente à avaliação da vida útil, foi instaurada a Tomada de Subsídio (TS) 20/2022, como marco inicial das discussões acerca da revisão do MCPSE com a sociedade (peça 47, p. 12).
202. Ao analisar as contribuições recebidas na TS, a Aneel concluiu pela necessidade de apoio de consultoria especializada em função da complexidade do tema. A contratação foi viabilizada por meio de Acordo de Cooperação Técnica e, na sequência, empresa de consultoria foi contratada para realizar, em 12 meses, uma avaliação dos principais tipos de Unidade de Cadastro aplicáveis aos segmentos de distribuição e transmissão no que se refere à revisão na classificação e especificação de seus atributos, bem como à sua vida útil regulatória (Peça 47, p. 12).
203. Por fim, informou que o estudo da consultoria se encontra em andamento, com previsão de conclusão para o mês de outubro de 2024. Afirmou ainda que a Agência Regulatória da Aneel – Biênio 2024-2025, prevê a abertura de Consulta Pública no primeiro semestre de 2025 para a discussão da proposta de revisão do MCPSE com a sociedade, com previsão de edição de normativo no segundo semestre de 2025 (peça 47, p. 12).

Análise

204. A contratação de empresa de consultoria para revisar a classificação e a especificação dos atributos dos ativos de transmissão e a previsão de abertura de Consulta Pública para tratar da revisão do MCPSE são medidas concretas adotadas pela Aneel com potencial de mitigar a discrepância entre a vida útil regulatória dos ativos e sua vida útil física.
205. Desta forma, levando em consideração que as ações estão em curso e que seus possíveis efeitos positivos estão em desenvolvimento, conclui-se que a presente recomendação foi implementada.
- Subitem 9.4.1 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário**
- Situação Encontrada
206. A recomendação do subitem 9.4.1 decorreu do achado presente no tópico III.1.1.1 do Relatório de Auditoria Operacional (peça 211 do TC 035.319/2020-08, p. 22-26): Extemporaneidade do planejamento de reforços e melhorias de transmissão.
207. Ao fazer análise do Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica (Potee), foi identificada na fiscalização a existência de um elevado percentual de obras de reforços e melhorias de transmissão que, antes mesmo de começarem o processo autorizativo na Aneel e subsequente implantação pelas empresas, já eram consideradas necessárias para o sistema (necessidade imediata).
208. À título exemplificativo, 22% do total de obras do Potee de 2020 foram classificadas como necessidade imediata, tal proporção foi de 61% no Potee de 2018.
209. Concluiu-se que havia problema no processo de planejamento do setor, que falhava em antecipar, em tempo hábil, as obras necessárias ao sistema.

210. Uma das causas identificadas para o achado, apontada pelo ONS e pela Aneel, era o descasamento entre o longo prazo necessário para identificação, outorga e entrada em operação das ampliações e reforços da rede de transmissão e a instalação rápida e descentralizada de energia renovável (solar e eólica).
211. Ademais, outra causa seria a significativa diferença de classificação de reforços e melhorias adotada pelo ONS e pelas transmissoras. As empresas tinham total liberdade para pleitear a autorização das obras, apresentando sua classificação inicial de acordo com a REN 443/2021.
212. Entretanto, ao analisar os pleitos, o ONS divergia consideravelmente na classificação das obras, resultando em dilatado tempo para concluir a análise e continuar o processo.
213. O problema ocorria também em etapa posterior do processo, quando da autorização das obras pela Aneel. Nessa etapa, os pleitos cadastrados pelas transmissoras já haviam passado por um primeiro exame do Operador, entretanto, foi evidenciado alto número de pleitos cancelados pela Agência por inadequação dos pedidos.
214. Tais divergência de classificação (Transmissoras/ONS e ONS/Aneel) jogou luz na falta de clareza dos conceitos de reforços e melhorias, que davam margem a interpretações subjetivas e imprecisas.
215. Ante a situação encontrada, e com objetivo de aprimorar o processo, o seguinte foi recomendado por meio do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário:
- 9.4. recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) que:
- 9.4.1. adote providências, em coordenação com os demais agentes do setor participantes do processo, para mitigação do número elevado de empreendimentos de transmissão cujas datas de necessidade são imediatas já na publicação dos estudos para ampliações, reforços e melhorias, buscando tratar tanto as causas apontadas neste relatório como os demais problemas a serem identificados'
- Manifestação do MME
216. Considerando o decurso do tempo e a ausência de novas informações, esta Unidade Técnica, por meio do Ofício 43/2024-TCU/AudElétrica (peça 41), solicitou, ao Ministério de Minas e Energia, esclarecimentos sobre a implementação, ou não, da recomendação de subitem 9.4.1 acima, com a indicação das ações específicas porventura adotadas.
217. O Órgão ministerial prestou esclarecimentos por meio do Ofício 50/2024/AECI-MME, que encaminhou a Nota Informativa 2/2024/DPOTI/SNTEP (peça 54) e a Nota Informativa 11/2024/DPOTI/SNTEP (peça 52).
218. Arrazouo o Ministério que, após a publicação do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, 'as emissões do Potee pelo MME contemplaram um grande conjunto de obras estruturais no Sistema Interligado Nacional (SIN) que permitirão solucionar restrições locais na região Nordeste para conexão de futuros projetos de geração renovável, em especial das fontes solar e eólica, aumentar a confiabilidade no atendimento à carga e ampliar a capacidade de intercâmbio entre as Regiões Norte/Nordeste e Sudeste/Centro-Oeste.'
219. Explicou ainda que o conjunto de obras para o escoamento de geração renovável na região Nordeste incluído no Potee teve as datas de necessidade antecipadas, a partir de análises realizadas pelo ONS. Isso seria decorrência do maior dinamismo do setor observado nos últimos tempos, sobretudo pelo grande volume de pedidos de acessos motivados pelas alterações dos incisos I e II do §1º-C do art. 26 da Lei 9.427/1996, promovidas pela Lei 14.120/2021.
220. Apresentou ainda detalhes sobre as obras classificadas como de necessidade imediata dos últimos planos de outorga. Conforme exposto, os itens classificados com 'necessidade imediata' se desdobram naqueles provenientes de ciclos anteriores, nos resultantes dos Estudos de Escoamento de Geração da Região Nordeste, feitos pela Empresa de Planejamento Energético (EPE) e em itens novos. Os dados estão resumidos na Tabela 3.

Tabela 3 - Detalhamento das obras do Potee com necessidade imediata

Potee	Total	Necessidade Imediata	Ciclos Anteriores	Estudos de Escoamento de Geração da Região Nordeste	Itens novos
Potee 2021	181	105	46	30	29
Potee 2023	172	113	26	64	23

Fonte: Nota informativa 11/2024/DPOT/SNTEP (peça 52, p. 3).

221. O Ministério alega que os ciclos 2021 e 2023 do Potee foram fortemente influenciados pelo grande volume de solicitações de acesso no ONS por parte dos empreendedores de geração renovável, com objetivo de garantir o acesso à rede e os descontos nas tarifas de uso do sistema de transmissão.
222. Esta conjuntura teria sido amenizada após alterações regulatórias que instituíram o pagamento de garantias financeiras para solicitação de acesso ao sistema de transmissão (Resolução Normativa Aneel 1.069, de 29 de agosto de 2023). O Ministério espera que o impacto da nova exigência recaia em ciclos futuros do Plano de Outorgas.
- Análise
223. Em sua manifestação, o Ministério de Minas e Energia remeteu a razões conjunturais como razão da manutenção de um alto número de obras classificadas como de ‘necessidade imediata’ nos Planos de Outorga posteriores ao Acórdão 2.806/2021.
224. A conjuntura estaria relacionada ao alto volume de novas solicitações de acesso associadas a fontes renováveis, sobretudo as fontes eólica e solar. Ainda, haveria um agravamento da situação causado pelo advento das alterações normativas promovidas na Lei 9.427/1996 e o consequente aumento das solicitações de acesso, fenômeno conhecido no setor elétrico como ‘Corrida do Ouro’.
225. Cabe repisar que, durante a auditoria operacional, foram identificadas como causas do achado: (i) descasamento entre o longo prazo necessário para identificação, outorga e entrada em operação das ampliações e reforços da rede de transmissão e a instalação rápida e descentralizada de energia renovável; (ii) falta de clareza dos conceitos de reforços e melhorias, ocasionando na necessidade de reclassificação de alto número de obras pelo ONS; e (iii) alto número de reclassificação de obras pela Aneel, evidenciando falta de coordenação entre Operador e Agência.
226. Adicionalmente, apesar de válido o argumento de que a expansão das fontes eólica e solar nos últimos anos causou situação especialmente dificultosa para o planejamento de reforços, melhorias e ampliações, pertinente lembrar que a quantidade de obras classificadas como ‘necessidade imediata’ é bastante elevada há anos.
227. Conforme mostrado no Relatório de Auditoria, foram classificadas como de necessidade imediata 61% das obras do Potee 2018, 17% em 2019 e 22% em 2022. Analisando especificamente os reforços de grande porte, evidenciou-se que 45% do Potee 2018, 72% do Potee 2019 e 66% do Potee 2020 foram classificadas como de necessidade imediata (peça 211 do TC 035.319/2020-08, p. 23).
228. Destarte, entende-se que, apesar do agravamento da situação por motivos conjunturais, há problemas perenes no planejamento que continuamente levam grande quantidade de obras a serem classificadas como de necessidade imediata.
229. Não é possível afirmar se a instituição de garantias financeiras para solicitação de acesso ao sistema de transmissão, inovação regulatória introduzida pela REN 1.069/2022, é suficiente para mitigar as dificuldades identificadas.
230. Ainda, a publicação da MP 1.212/2024 prorroga por mais 36 meses os subsídios às fontes incentivadas por meio de descontos de uso do fio (TUSD/TUST), o que significa aumento dos pedidos de conexão aos sistemas de transmissão, retroalimentando o problema ressaltado pelo MME.
231. Ademais, o Ministério não apresentou providências concretas, tomadas em coordenação com os demais agentes institucionais do setor, com a finalidade de aprimorar o processo de planejamento de autorização de reforços e melhorias e mitigar o número elevado de empreendimentos de transmissão cujas datas de necessidade são imediatas já na publicação dos estudos.
232. Quanto à causa relacionada à (ii) falta de clareza dos conceitos de reforços e melhorias, ocasionando na necessidade de reclassificação de alto número de obras pelo ONS, o tema é abordado nos subitens 9.3.1, 9.3.4 e 9.4.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU/Plenário. E quanto ao item (iii) alto número de reclassificação de obras pela Aneel, evidenciando falta de coordenação entre Operador e Agência, o problema foi tratado com as atualizações do sistema SGPMR, de forma que o próprio sistema consiga reduzir a quantidade de cadastros equivocados e promover coordenação entre o Operador e Agência, o tema foi abordado no subitem 9.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU/Plenário.
233. O problema apontando pelo MME como a principal causa para montantes elevados de obras com necessidade imediata é o aumento expressivo de geração renovável no mercado livre (sem controle da expansão pelo Poder Concedente e com prazo bastante inferior aos das obras de transmissão). No entanto, há muito esse problema deixou de ser conjuntural no Brasil.

234. Essa expansão não só acontece há quase uma década, como deve permanecer ainda no futuro próximo, já que: i) o Brasil passa por processo de abertura do mercado e a expansão da geração não deve permanecer nesse tipo de ambiente; e ii) as fontes renováveis são as mais competitivas atualmente e questões socioambientais deverão perdurar essa tendência.
235. Assim, é claro que o planejamento dos sistemas de transmissão necessita mudar sua lógica para acompanhar as mudanças estruturais do setor.
236. Nesse sentido, realizou-se Auditoria Operacional sobre o Planejamento da Expansão do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica (TC 021.594/2023-6), com o objetivo de avaliar o processo de planejamento da expansão do sistema de transmissão de energia elétrica nacional. Foram avaliadas as premissas utilizadas e as condições estruturais e conjunturais que impactam o planejamento, além de considerar os reflexos na segurança de abastecimento e nas tarifas de energia elétrica.
237. Entre os achados de auditoria, encontra-se: Carência de indicadores de controle dos resultados do planejamento da expansão da transmissão implementados. Cita-se no relatório a questão do percentual elevado de obras com necessidade imediata no POTEE como possível indicador de eficiência do planejamento da transmissão (peça 136 do TC 021.594/2023-6, p. 24):
'Como possível indicador, a equipe identificou que a quantidade de obras com 'necessidade imediata' nos POTEEs emitidos pode ser uma alternativa para verificar a capacidade preditiva dos planejamentos realizados, haja vista não ser esperado que a maior parte das obras que estejam nos POTEEs tenham necessidade imediata, sob pena de desconfigurar os planejamentos da expansão ou revelar um viés mais reativo do que prospectivo das atividades de planejamento.'
238. Por meio do Acórdão 2337/2024-TCU-Plenário, foi recomendado ao Ministério de Minas e Energia, para que estude, em conjunto com a EPE, ONS e Aneel, a adoção de indicadores capazes de avaliar a qualidade, eficácia, eficiência e efetividade do processo de planejamento da expansão dos sistemas de transmissão, garantindo a retroalimentação e o constante aperfeiçoamento.
239. A classificação 'necessidade imediata' no Potee poderia significar possível falha na capacidade preditiva dos planejamentos realizados. Uma maneira de verificar e acompanhar a influência da expansão de renováveis no planejamento da transmissão seria separar, em diferentes índices, obras para escoamento de geração e as demais.
240. Em conclusão, o problema encontrado nas Auditorias permanece e pode ter como consequências negativas ao consumidores: i) pressão tarifária pela grande quantidade de reforços com necessidade imediata; ii) elevação de tarifas devido à necessidade de autorização dos reforços ao invés de licitação, que poderiam resultar em custos menores através da competição; iii) risco aos sistemas elétricos, já que muitas obras já são necessárias para otimização da operação; iv) pouca margem para atrasos nas implantações.
241. Por conseguinte, concluiu-se que a presente recomendação não foi implementada e que o problema identificado na Auditoria não só permanece, como vem se agravando.
242. Em manifestação à versão preliminar desta instrução, o MME repisou (peça 65, p. 2) argumentos como a dificuldade de conciliar a instalação rápida e descentralizada de energia renovável com a identificação, outorga e entrada em operação das ampliações da rede de transmissão.
243. Ainda, citou estudos de planejamento da EPE para fazer frente a novos desafios relacionados a projetos produção de hidrogênio verde e Data Centers. Por fim, defendeu que 'a redução por si só do número de empreendimentos de transmissão no POTEE com necessidade imediata, sem considerar a conjuntura do momento ou ainda eventuais outras justificativas do planejamento setorial, pode ser uma medida inócua' (peça 65, p. 4), já que tal classificação não significa necessariamente falha no planejamento. Argumentou também que o número total de obras com data de necessidade imediata em cada ciclo do POTEE é insuficiente para estabelecer essa causalidade.
244. Foram reconhecidos os argumentos apresentados pelo MME, que justificam o alto número de obras classificadas como de 'necessidade imediata' devido ao crescimento das fontes renováveis e às mudanças regulatórias. O Ministério também mencionou a antecipação das datas de necessidade em resposta a essas pressões (peça 65, p. 3).
245. Contudo, os problemas identificados persistem. A quantidade de obras com necessidade imediata continua elevada, refletindo falhas de planejamento que já vinham sendo observadas há anos. A falta de clareza nos conceitos e a descoordenação entre os agentes ainda resultam em processos mais reativos, indicando que há espaço para melhorias.



246. Conclui-se que a recomendação não foi implementada, no entanto propõe-se que o monitoramento desse tema seja realizado no âmbito do Acórdão 2337/2024-TCU-Plenário, relativo à Auditoria Operacional sobre o Planejamento da Expansão do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica (TC 021.594/2023-6), que trata o assunto de maneira mais abrangente.
Subitens 9.3.4 e 9.4.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário
Situação Encontrada
247. As recomendações dos subitens 9.3.4 e 9.4.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário decorreram do achado do tópico III.3.1: Falta de clareza e transparência nos critérios adotados para definição da forma de outorga dos empreendimentos de transmissão, especialmente para os casos em que os conceitos do que deve ser licitado ou autorizado se sobrepõem (peça 211 do TC 035.319/2020-08, p. 50-77).
248. A equipe de auditoria verificou que os critérios de definição para licitar ou autorizar equipamentos e instalações de transmissão eram pouco claros e objetivos, resultando em dúvidas quanto à aplicabilidade das formas de outorga, especialmente nos casos em que a fronteira entre licitar ou autorizar seriam tênues.
249. Concomitantemente à realização da auditoria, outros processos desta Corte de Contas debruçaram-se sobre a mesma temática. Entre estes, dois trataram de impugnações ao Leilão de Transmissão Aneel 1/2020 (TC 047.177/2020-9 e peças 76 a 79 do TC 003.238/2020-2). Os argumentos apresentados pelos documentos supramencionados foram muito semelhantes e referem-se aos Lotes 3, 7 e 8 do certame.
250. Desta forma, considerando a relevância do assunto, foi incluída questão de auditoria específica na fiscalização para avaliar os critérios existentes para distinção na forma de concessão dos empreendimentos, entre serem licitados ou autorizados.
251. Algumas obras que constituíam os lotes não foram incluídas no Leilão, pois haviam sido autorizadas como reforço diretamente à Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (Cteep), concessionária das subestações, por meio da Resolução Autorizativa (RA) 9.439/2020.
252. A não inclusão das obras no certame para serem outorgadas via licitação foi a razão para as tentativas de impugnação do Leilão.
253. Para obter mais subsídios, a equipe de auditoria oficiou à Aneel solicitando informações quanto às justificativas técnicas e econômicas para autorizar a Cteep a implantar reforços nas subestações de 345 kV Miguel Reale, Ramon Reberte, Leste, Interlagos e Baixada Santista, empreendimentos que os denunciantes julgavam que deveriam ser licitados no Leilão de Transmissão Aneel 1/2020.
254. Em sua resposta, a Agência destacou os normativos que embasavam seu entendimento sobre a opção de outorga de determinado empreendimento.
255. Expressou que a Lei 9.074/1995 prevê a licitação como regra para os serviços de transmissão na rede básica e que o Decreto 1.717/1995, que a regulamenta, define que compete aos titulares da concessão de transmissão a promoção das ampliações em suas instalações para atendimento do crescimento de mercado, a fim de manter o serviço adequado e o pleno atendimento.
256. Também fez alusão ao Decreto 2.655/1998, que estabelece que as concessionárias são responsáveis pela execução das obras destinadas a reforçar as instalações. Por fim, fez remissão à REN Aneel 443/2011 (revogada pela REN 905/2020), que estabelecia a distinção entre melhorias e reforços em instalações de transmissão.
257. Concluiu a Aneel, na oportunidade, que a leitura dos normativos permitiria concluir que novas instalações de transmissão deveriam ser licitadas ao passo que reforços em instalações existentes deveriam ser autorizados.
258. Apresentou também o conceito de Função Transmissão (FT), definido na Resolução Normativa 191/2005. A FT pode ser classificada como Linha de Transmissão, Transformação, Controle de Reativo e Módulo Geral, sendo sua definição:
 'Conjunto de instalações funcionalmente dependentes, considerado de forma solidária para fins de apuração da prestação de serviços de transmissão, compreendendo o equipamento principal e os complementares.'
259. O conceito de FT mostrou-se importante nos desenvolvimentos do tema, dado que a Aneel o utilizou como fundamento para justificar a autorização de obras. Como exemplo, aludiu a Agência que disjuntores e módulo de manobra que eventualmente pudessem ser trocados, sem os transformadores principais, não formaria um conjunto funcionalmente independente e seu serviço não poderia ser apurado

independentemente. Desta forma, a licitação em separado de tais equipamentos poderia prejudicar a prestação adequada do serviço.

260. *Prosseguindo na análise, a equipe de auditoria pontuou argumentos sobre oportunidades de melhorias no processo de autorização de reforços e melhorias da transmissão.*
261. *Relatou a equipe que existiriam situações em que a classificação entre licitar ou autorizar não seria tão clara e direta. Para exemplificar, foi citada a troca de todos os equipamentos de uma subestação, ou seja, de todas as funções de transmissão de uma instalação. Outro caso que poderia resultar em dúvida seria a instalação de novo pátio adjacente a um pátio existente.*
262. *O Relatório de Auditoria também apresenta análise de outros dois casos concretos em que ocorreram controvérsias relacionadas a forma de outorga dos empreendimentos. Inicialmente, foi feita análise do caso da SE Porto Alegre 4, em que a indicação inicial constante no Potee 2018, pela autorização de reforço, foi alterada pela Aneel, sendo incluída para ser licitada no Lote 5 do Leilão 1/2020.*
263. *Também foi detalhado o caso da SE Itapaci, no qual, contrariando o entendimento do Regulador de que o empreendimento deveria ser licitado, o MME demandou a autorização do reforço, alegando urgência na implantação do empreendimento.*
264. *O Relatório expõe que a análise isolada do caso da SE Itapaci poderia levar à conclusão de que a classificação de expansão de empreendimentos de transmissão seria matéria contraditória, sendo conduzido de forma subjetiva e, por vezes, de forma antagônica pelos agentes (peça 211 do TC 035.319/2020-08, item 356).*
265. *A equipe ainda realizou análise amostral de outros doze empreendimentos, com técnica de amostragem por caso crítico. Dos doze analisados, foram identificadas discrepâncias em dois, nos casos da SE Olindina e da SE Campos.*
266. *Diante da situação encontrada, a equipe decidiu incluir, na Matriz de Achados da auditoria, recomendação para que o MME regulamentasse critérios claros e objetivos para a definição da forma de outorga dos empreendimentos de transmissão, de modo que a decisão a respeito de licitar ou autorizar estivesse sempre embasada em definições normativas, prevendo, inclusive, as possíveis exceções.*
267. *A recomendação também mencionava que a decisão, em casos de exceções, deveria ser devidamente motivada, considerando aspectos técnicos e econômico-financeiros.*
268. *A equipe solicitou ao MME e à Aneel que se manifestassem por escrito em relação à proposta de recomendação, tendo em vista as considerações apresentadas pelos órgãos durante painel de referência realizado para discutir a matriz de achados, circunstância na qual os auditados ponderaram que uma regulamentação estrita poderia trazer mais prejuízos do que benefícios.*
269. *Ao responder, o Ministério expressou que considerava que os critérios e procedimentos vigentes para a definição da classificação dos empreendimentos de transmissão do Potee eram suficientes para o alcance dos objetivos do planejamento setorial.*
270. *Relativamente às dificuldades e aos riscos da elaboração de norma mais detalhada, o MME entendia que os dispositivos apresentados permitiriam a devida classificação dos empreendimentos conforme determinação legal para que se procedesse a concessão por licitação como regra e as autorizações para os casos em que os processos licitatórios se mostrassem tecnicamente inviáveis ou ineficientes do ponto de vista econômico.*
271. *Sustentou ainda que a definição de regramento mais objetivo traria riscos ao processo a inviabilizar determinados processos licitatórios por engessamento da regra. Isso iria contra a vontade original do legislador, que seria a licitação como regra.*
272. *Ademais, considerava sadias as condições criadas pelo regulamento em vigor que criavam espaço para certa autonomia do gestor na classificação mais adequada possível do tipo de outorga.*
273. *Por fim, sugeriu acompanhamento das interações entre MME e Aneel quando decorrentes da aplicação do inciso I do art. 11 da Portaria-MME 215/2020, de modo a realizar monitoramento por janela temporal de três anos dos casos em que a Aneel identificasse, de forma justificada e fundamentada, a necessidade de alteração da classificação do Potee.*
274. *Firmou ainda compromisso para que a área técnica produzisse relatório de acompanhamento no primeiro trimestre do ano seguinte sobre as atividades desenvolvidas no ano anterior.*
275. *Por sua vez, a Aneel argumentou, inicialmente, que constava da sua Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022 a atividade de 'Aprimoramento da regulamentação de autorização ou licitação de*

- empreendimentos de transmissão', visando avaliar possíveis lacunas regulatórias no sentido de distinguir empreendimentos de transmissão que serão licitados daqueles que serão autorizados.
276. Repisou a Agência seu entendimento de que as regras seriam claras: novos serviços devem ser licitados (art. 17 da Lei 9.074/1995) e reforços em instalações existentes são autorizados (art. 6º do Decreto 2.655/1998).
277. Quanto à proposta de recomendação apresentada na matriz de achados, iniciou o Órgão dissertando que o entendimento do Poder Concedente (na forma do Órgão Ministerial) é de que a competência para a distinção entre licitar e autorizar é dele.
278. Com a finalidade de apresentar considerações que contribuíssem com o tema, o Regulador argumentou que a elaboração de norma detalhada que diferencie os casos entre licitação e autorização poderia engessar a definição da forma de outorga, resultando em óbice ao cumprimento do disposto na Lei 9.074/1995 e no Decreto 2.655/1998.
279. Por seu caráter esclarecedor, transcrevemos excerto das informações transmitidas pela Aneel, onde apresenta seu entendimento sobre o tema (peça 211 do TC 035.319/2020-08, item 384).
- '14. Nesse sentido, é preciso ressaltar que a composição de lotes para a licitação dos empreendimentos de transmissão precisa levar em conta questões técnicas e econômicas para a correta tomada de decisão, mas que em virtude das particularidades dos projetos, impõe, muitas vezes, a utilização de alguns graus de liberdade que permitem acomodar a subjetividade natural decorrente das características de determinados empreendimentos.
15. Dessarte, para serviços novos, novas linhas, novas subestações, etc, já há clareza sobre a escolha da modalidade, se licitação ou autorização. Também há clareza para as substituições pontuais e isoladas de equipamentos e instalações em contratos existentes, tais como: chaves, disjuntores, seccionadores, transformadores, etc.
16. Nesse sentido, em nosso entendimento, a possível dificuldade de estabelecimento do modelo de outorga que leva essa Secretaria a propor ações a partir deste achado, recai justamente nos casos limítrofes entre um tipo ou outro de outorga. Esses casos são importantes, embora sem representação quantitativa, como, por exemplo, aqueles que foram pensados na Alternativa 4 da AIR disponibilizada na CP 05, de 2020.
17. No ponto, avaliamos que pode não ser objetiva a fixação de regras que delimitem os campos da licitação e da autorização dos mais variados tipos limítrofes de obras, contemplando detalhamento de tipos, de modo a superar a discussão acerca da melhor forma de se estabelecer o regime econômico sob a qual será outorgada a futura instalação. Isso porque a definição de um enquadramento normativo gerará expectativas e direitos antagônicos no setor e poderá retirar a autonomia necessária ao processo, sendo que a licitação é a regra e a autorização é a exceção fundamentada, nos termos da Lei e do Decreto que balizam o processo.
18. Desta forma, a depender do detalhamento e itemização alcançados por uma eventual norma, com o estabelecimento de critérios muito rígidos, a regra poderá levar ao efeito oposto ao pretendido, qual seja, a autorização de serviços, com base em norma, que deveriam ser licitados.
19. Pelas razões apontadas e por estar essa competência de escolha avocada pelo Poder Concedente, sugerimos consulta ao MME, manifestando-nos no sentido de que a regulamentação existente já é suficiente e clara para estabelecer as regras gerais sob as quais são identificados os empreendimentos passíveis de serem licitados e os que necessariamente precisam ser autorizados, a partir da consolidação conduzida pelo Poder Concedente quando da edição dos Potees.'
280. Após avaliar as manifestações das unidades jurisdicionadas, a equipe de auditoria, considerando as dificuldades apontadas pelos órgãos para a elaboração da norma aventada pela equipe, os poucos casos atestados e o que eles representavam frente ao universo e a limitação que poderia se causar à possibilidade de se levar à licitação o maior número de instalações possíveis, decidiu por retirar a recomendação inicialmente proposta do relatório final.
281. Entretanto, diante das sugestões promovidas pelo MME e da informação da Aneel acerca da possibilidade de discutir o tema na Agenda Regulatória do biênio 2021-2022, a equipe, com intuito de acompanhar a situação e conferir mais transparência ao processo de classificação dos empreendimentos no Potee, ajustou sua proposta e pontuou duas recomendações, sendo uma para a Aneel e outra para o MME.
282. Destarte, transcreve-se as recomendações expedidas no Acórdão:
- '9.3. Recomendar à Aneel que:

(...) 9.3.4. inclua em seu Relatório de Análise de Impacto Regulatório, caso a atividade de 'Aprimoramento da regulamentação de autorização ou licitação de empreendimentos de transmissão' seja incluída na Agenda Regulatória 2022-2023, a avaliação de possíveis lacunas regulatórias que dificultem a distinção entre licitar ou autorizar determinados equipamentos de transmissão, de sorte a contar com outros pontos de vista e contribuições, visando identificar, ou não, a necessidade de positividade completa dos critérios adotados para definição da forma de outorga (se autorização ou licitação);

9.4. Recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) que:

(...) 9.4.2. mantenha adequado registro dos casos em que houver proposta de alteração na classificação de outorga de empreendimentos por parte da Aneel, nos termos do art. 11, inciso I, da Portaria-MME 215/2020, bem como promova a devida divulgação dessas situações, de maneira a viabilizar, a qualquer momento, a consulta por eventuais interessados, visando conferir mais transparência ao processo de classificação de empreendimentos no Potee'

283. Por fim, ainda que não tratados na deliberação monitorada, pertinente mencionar que o TCU já se deparou com outros casos similares (Leilão de Transmissão Aneel 2/2022 – SE Centro – TC 014.254/2022-0 e, mais recentemente, Leilão de Transmissão Aneel 1/2024 – SE Anastácio – TC 039.605/2023-0, peças 18 a 25), alguns deles trazidos na presente instrução.

Manifestações da Aneel e do MME

Manifestação da Aneel quanto ao subitem 9.3.4

284. A Aneel esclareceu, por meio do Ofício 35/2022-AIN/ANEEL (peça 38), de 1/06/2022, que a inclusão da atividade de 'Aprimoramento da regulamentação de autorização ou licitação de empreendimentos de transmissão' em sua Agenda Regulatória ainda estaria sendo avaliada.

285. Em sequência, a Agência informou que a atividade em questão foi incluída, por meio da Portaria 6.606, de 8 de dezembro de 2020, na Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022, como atividade indicativa (não determinativa), sob o código TRA21-38.

286. Ante a ausência de novas informações, esta Unidade Técnica, por meio do Ofício 44/2024-TCU/Audelétrica, solicitou mais subsídios à Agência quanto à implementação do subitem 9.3.4. Ainda, foi questionado qual seria o entendimento atual (2024) da Aneel quanto à necessidade de positividade completa dos critérios adotados para definição da forma de outorga, tendo em vista as recentes discussões enfrentadas no âmbito dos Leilões de Transmissão Aneel 1/2020 (SE Porto Alegre IV) e 2/2022 (SE Centro).

287. O Órgão Regulador então esclareceu que, no decorrer de 2020, conforme disposto no Memorando 119/2021-SCT-SRT/ANEEL, as discussões sobre a atividade evoluíram e foi proposta a sua retirada da Agenda Regulatória da Aneel.

288. A Agência explicou que a atividade foi retirada da sua Agenda regulatória pelas seguintes razões (peça 47, p. 14):

- (i) A atribuição e competência para regulamentar essa distinção é do Poder Concedente e não da Aneel;
- (ii) A regulamentação vigente é clara no sentido de que os empreendimentos de transmissão devem ser licitados e a autorização, como exceção, deve ser fundamentada quando os processos licitatórios se mostrarem tecnicamente inviáveis ou ineficientes do ponto de vista econômico;
- (iii) Foram identificados poucos casos de discussão entre o MME e a Aneel quanto à indicação entre licitar ou autorizar os empreendimentos e, acabadas as análises e discussões, houve, praticamente, plena concordância entre os órgãos;
- (iv) O art. 11 da Portaria MME 215, de 2020, estabeleceu previsão para a ANEEL propor reclassificações de empreendimentos constantes no POTEE, o que agrega um instrumento regulatório que traz maior transparência ao processo de reclassificação desses empreendimentos; e
- (v) a impossibilidade de se propor um normativo que consiga ser exaustivo na definição dos casos limítrofes de divergência dessas classificações, o que pode acarretar o estabelecimento de um regulamento que engessa o processo de definição entre licitar e autorizar os empreendimentos de transmissão e, por consequência, afasta o pleno atendimento ao previsto na Lei nº 9.074, de 1995, e no Decreto nº 2.655, de 1998. [grifos do original]

Manifestação do MME relativamente ao Subitem 9.4.2

289. Considerando o decurso do tempo e a ausência de novas informações prestadas pelo Ministério até o início da presente análise, esta Unidade Técnica, por meio do Ofício 43/2024-TCU/AudElétrica (peça



41), solicitou esclarecimentos sobre a implementação da recomendação contida no subitem 9.4.2, com a indicação das ações específicas porventura adotadas.

290. O Ministério prestou novas informações por meio do Ofício 50/2024/AECI-MME, que encaminhou a Nota Informativa 11/2024/DPOTI/SNTEP (peça 52).

291. O MME afirmou que, após a publicação do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, não ocorreram casos em que a Aneel propôs ao MME a alteração da classificação de instalação ou equipamento de transmissão incluído no Potee, com fulcro no inciso I do art. 11 da Portaria MME 215, de 11 de maio de 2020 (peça 52, p. 4).

292. Ademais, informou que o processo de consolidação de obras no Potee, que envolve, além da EPE e do ONS, a Aneel, em atenção ao requisito de oitiva à Agência Reguladora imposto pelo art. 3º-A, § 1º, da Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, tem se mostrado efetivo para tratar da classificação das obras como 'reforço' ou 'ampliação' ao dirimir, antes da publicação do plano, potenciais situações de discordância entre a Agência Reguladora e o Planejamento Setorial (Peça 52, p. 4).

Avaliação quanto à implementação do subitem 9.3.4 pela Aneel

293. Transcreve-se novamente o comando da recomendação de subitem 9.3.4:

'9.3. Recomendar à Aneel que:

(...) 9.3.4. inclua em seu Relatório de Análise de Impacto Regulatório, caso a atividade de 'Aprimoramento da regulamentação de autorização ou licitação de empreendimentos de transmissão' seja incluída na Agenda Regulatória 2022-2023, a avaliação de possíveis lacunas regulatórias que dificultem a distinção entre licitar ou autorizar determinados equipamentos de transmissão, de sorte a contar com outros pontos de vista e contribuições, visando identificar, ou não, a necessidade de positivação completa dos critérios adotados para definição da forma de outorga (se autorização ou licitação)'

294. A recomendação, da maneira posta, estava situada em determinado ponto do tempo, sendo este o ciclo regulatório da Aneel no período determinado pela Agenda Regulatória 2022-2023.

295. Conforme explicitado pela Agência, a inclusão da atividade para avaliar possíveis lacunas regulatórias que dificultassem a distinção entre licitar ou autorizar equipamentos de transmissão chegou a ser considerada. Entretanto, após análises posteriores, optou-se por remover a atividade da agenda regulatória.

296. Desta forma, considerando a não inclusão da discussão na Agenda Regulatória 2022-2023, conclui-se que a recomendação não foi implementada pela Agência.

297. Não obstante a não implementação da recomendação, e tendo em vista novos desdobramentos relacionados ao tema, como, por exemplo, a controvérsia envolvendo o Lote 6 do Leilão 2/2022 (TC 014.254/2022-0), realizar-se-á, a seguir, análise quanto à pertinência de novos encaminhamentos para tratar dos riscos eventualmente originados da eventual incerteza quanto à forma de outorga de novos empreendimentos de transmissão.

Definição do problema

298. Conforme exposto anteriormente, foi identificada falta de clareza e transparência nos critérios adotados para definição da forma de outorga dos empreendimentos de transmissão, sobretudo relativamente aos casos em que as alternativas de licitar ou autorizar tivessem certa sobreposição.

299. A controvérsia refletiu-se em casos polêmicos, como SE Porto Alegre, SE Itapaci, SE Centro e SE Anastácio. O primeiro e o terceiro inclusive foram objeto de denúncias/representações no âmbito do TCU.

300. Os conflitos e discussões travados entre os órgãos governamentais e os agentes concessionários ao longo do tempo revelam que o tema pode resultar em insegurança jurídica no setor de transmissão.

301. Desta forma, é salutar uma análise atual, à luz das inovações regulatórias inseridas no ordenamento desde a realização da Auditoria Operacional, e de novos casos concretos controversos envolvendo o tema.

302. O objetivo da presente análise é avaliar em que grau a indefinição quanto à forma de outorga de novos empreendimentos de transmissão se traduz em risco, identificar eventual subjetividade e inconsistência nas decisões tomadas em diferentes casos concretos e avaliar se a atual regulação é suficiente e adequada para promover segurança jurídica em relação ao tema.

Revisão Normativa

303. Preliminarmente, cabe realizar revisão normativa sobre o arcabouço jurídico que define as possíveis formas de outorga de obras relacionadas ao serviço de transmissão.

304. A obrigatoriedade de licitação para concessão de serviços públicos decorre diretamente da Constituição Federal de 1988:
'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.'
305. A Lei 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações de concessões e permissões de serviços públicos, estabelece no §1º do art. 17 que as instalações de transmissão serão objeto de concessão, mediante licitação, na modalidade de concorrência ou leilão.
306. Por sua vez, o art. 12 do Decreto 1.717/1995, ao regulamentar a Lei 9.074/1995, dispõe que os titulares de concessão ou de direito reconhecido de exploração de serviço público de transmissão (rede básica) deverão promover as necessárias ampliações de suas instalações para atendimento do crescimento de seu mercado, a fim de manter o serviço adequado e o pleno atendimento aos consumidores, observado o disposto nos regulamentos e normas do Poder Concedente.
307. Ademais, o Decreto 2.655/1998 indica, em seu art. 6º, que ressalvados os casos indicados nas legislações específicas, a atividade de transmissão de energia elétrica será exercida mediante concessão, precedida de licitação.
308. Ainda, o §1º do artigo determina que os reforços das instalações existentes serão de responsabilidade da concessionária, mediante autorização da Aneel.
309. As definições de reforços e melhorias estão dispostas nas Regras dos Serviços de Transmissão de Energia Elétrica (Anexo III da REN 905/2020). No presente contexto, pertinente repisar o conceito de reforço delineado na regulação:
- 2.5. REFORÇO é a instalação, substituição ou recapitação de ativos em INSTALAÇÕES DE TRANSMISSÃO existentes, ou a adequação destas instalações, para aumento de capacidade de transmissão, de confiabilidade do SIN ou para conexão de ACESSANTE.
310. Adicionalmente, tendo em vista que a incerteza reside nas opções de licitar ou autorizar reforços de grande porte, é benéfica a reprodução de como a regulação define a espécie (Módulo 3 das Regras dos Serviços de Transmissão de Energia Elétrica):
'4.1. São considerados REFORÇOS DE GRANDE PORTE:
a) instalação de transformador de potência (TR) ou de equipamento de controle de reativo (CR) com os respectivos módulos de conexão;
b) substituição de transformador de potência (TR) ou de equipamento de controle de reativo (CR) para aumento de CAPACIDADE OPERATIVA;
c) recapitação ou repotenciação de linhas de transmissão (LT) existentes para aumento de CAPACIDADE OPERATIVA, desde que envolvam a substituição de pelo menos cinquenta por cento das estruturas ou condutores; e
d) seccionamento de linhas de transmissão (LT) por meio de conexão em subestações existentes, quando indicado pelo planejamento setorial.'
311. O regulamento ainda apresenta disposição sobre a autorização pela Aneel dos reforços de grande porte:
'4.1.2. Os REFORÇOS DE GRANDE PORTE deverão constar no PAR, elaborado pelo ONS, e no Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica - POTE. Os REFORÇOS DE GRANDE PORTE deverão ser implementados pelas correspondentes TRANSMISSORAS mediante autorização da ANEEL com estabelecimento prévio de RAP, nos termos do Submódulo 9.7 dos Procedimentos de Regulação Tarifária.'
312. Por sua vez, a Portaria MME 215/2020 estabelece a possibilidade de a Aneel propor a alteração da classificação dos equipamentos e instalações presentes no Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica (Potee):
'Art. 11. Para as Instalações incluídas no Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica e ainda não autorizadas ou licitadas, mediante justificativa, a ANEEL: I - poderá propor a alteração da classificação, nos termos do art. 8º, § 1º, desta Portaria, de forma fundamentada; e II - informará a alteração da Concessionária responsável, caso ocorra
Art. 8º O Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica é o documento que consolida os resultados dos Estudos de Planejamento da Transmissão, que define Equipamentos e Instalações necessárias ao SIN em caráter determinativo. § 1º Os Equipamentos e Instalações de que trata o caput serão classificados como: I - Ampliações das Instalações da Rede Básica e Demais Instalações de Transmissão; II - Reforços

das Instalações Existentes; III - Melhorias de que trata o art. 2º desta Portaria, referentes a substituição de Transformador, Equipamento de Compensação de Potência Reativa ou Linha de Transmissão, e equipamentos relacionados; e IV - no âmbito próprio do concessionário, permissionário ou autorizado para Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica, quando necessário’

313. Por fim, cabe a apresentação do conceito de Função Transmissão (FT), disposto no Módulo 1 das Regras dos Serviços de Transmissão de Energia Elétrica:

‘Função Transmissão: Conjunto de instalações funcionalmente dependentes, considerado de forma solidária para fins de apuração da prestação de serviços de transmissão, compreendendo o equipamento principal e os complementares, conforme disposto no Anexo I da Seção 4.1 do Módulo 4 das Regras de Transmissão. (Módulo 1, p. 8).’

314. A Tabela 3 reproduz as FT apresentadas no Anexo I do Módulo 4 das Regras de Transmissão:

Tabela 4: Funções de Transmissão definidas nas Regras de Transmissão.

Função Transmissão (FT)	Equipamento Principal	Equipamentos Complementares
LINHA DE TRANSMISSÃO (LT)	Linha de Transmissão	Equipamentos das entradas de LT, Reator em derivação, equipamento de compensação série, não manobráveis sob tensão a ela conectados e aqueles associados ao equipamento principal.
TRANSFORMAÇÃO (TR)	Transformador de potência	Equipamentos de conexão, limitadores de corrente e de aterramento de neutro, reguladores de tensão e defasadores, e demais equipamentos associados ao equipamento principal.
CONTROLE DE REATIVO (CR)	Reator em derivação e compensador série manobráveis sob tensão, banco de capacitor, compensador síncrono e compensador estático.	Equipamentos de conexão e transformador de potência e aqueles associados ao equipamento principal.
CONVERSORA (CV)	Conversoras e transformadores das conversoras	Equipamentos de conexão, filtros CC e CA, reatores de alisamento, eletrodos de terra, linha dos eletrodos de terra, sistemas de controle, controle mestre, equipamentos reserva, equipamentos de interligação de barra em vão contendo apenas equipamentos da função conversora e demais equipamentos associados aos equipamentos principais.
MÓDULO GERAL (MG)	Malha de aterramento, terreno, sistemas de telecomunicações, supervisão e controle comuns ao empreendimento, cerca, terraplenagem, drenagem, grama, embritamento, arruamento, iluminação do pátio, proteção contra incêndio, sistema de abastecimento de água, esgoto, canaletas,	Equipamentos de conexão e aqueles associados ao equipamento principal.

	acessos, edificações, serviços auxiliares, área industrial, sistema de ar comprimido comum às funções, transformador de aterramento e de potencial e reator de barra não manobrável sob tensão, e equipamentos de interligação de barra e barramentos.	

Fonte: Anexo I do Módulo 4 das Regras de Transmissão.

Revisão dos fundamentos arguidos pelos órgãos competentes nas decisões dos casos concretos

315. Prosseguindo, será feita apresentação e avaliação quanto à consistência dos fundamentos arguidos pela Aneel e pelo MME nas decisões de casos que envolveram controvérsias e discussões quanto à forma de outorga dos empreendimentos.
316. O objetivo é avaliar se as decisões foram baseadas em critérios consistentes ao longo do tempo e identificar eventuais subjetividades e arbitrariedades.
317. Inicialmente, remete-se à controvérsia envolvendo ativos dos Lotes 3, 7 e 8 do Leilão 1/2020, objeto de denúncia oferecida à esta corte e tratada no âmbito do TC 047.177/2020-9.
318. Na ocasião, os denunciante alegavam que os ativos autorizados à Cteep pela Resolução Autorizativa Aneel (REA) 9.439/2020 deveriam estar incluídos no Leilão de Transmissão Aneel 1/2020 para serem licitados. Entre os argumentos utilizados para sustentar a posição, estavam a dificuldade e a complexidade das obras e o fato de que os escopos das autorizações se constituíam em um retrofit completo das Subestações, passando a constituir uma função de transmissão própria.
319. Contrariamente, a Aneel entendeu, ao apreciar recurso administrativo interposto contra a REA 9.439/2020, que, no caso, a substituição de disjuntores e equipamentos associados a módulo de manobra de uma função de transmissão de uma concessão existente, sem a substituição do equipamento principal (no caso, os transformadores da subestação) ou da linha de transmissão associada, não se caracterizariam como função de transmissão per se.
320. Desta forma, a licitação em separado desses equipamentos poderia prejudicar a prestação adequada do serviço em razão da dissociação operativa da função de transmissão, impossibilitando o estabelecimento de responsabilidade por eventuais indisponibilidades no sistema, bem como a própria fiscalização e exigência da prestação adequada do serviço de transmissão, haja vista a responsabilidade entrelaçada das concessionárias envolvidas (peça 211 do TC 035.319/2020-8, p. 55).
321. O Ministério de Minas e Energia também se pronunciou na situação, solicitando que a Aneel adotasse as providências para instrução do processo de autorização para implantação das obras diretamente à Cteep, de modo que fossem autorizadas concomitantemente com as obras que seriam leiloadas no Leilão de Transmissão Aneel 1/2020.
322. O segundo caso concreto a ser revisitado é o da SE Porto Alegre 4. Nesse caso, havia indicação no Potee 2018 para a autorização da obra como reforço. Entretanto, após argumentação da Aneel em sentido diverso, sua classificação foi alterada e o empreendimento foi incluído no Lote 5 do Leilão de Transmissão Aneel 1/2020.
323. Para justificar a inclusão da SE Porto Alegre 4 no Leilão, a Aneel, por meio da Nota Técnica 728/2019-SCT/Aneel, apresentou os argumentos: (i) o prazo para implantação de 58 meses e o montante estimado a ser investido, em torno de R\$ 250 milhões, extrapolariam os reforços normalmente autorizados pela Aneel; (ii) o BP da Aneel não contemplaria equipamentos em módulos compactos e abrigados; (iii) a CEEE-GT (concessionária) apresentaria um histórico de atrasos na entrega de obras autorizadas; e (iv) cláusula do contrato de concessão estabelece que reforços são obrigações e não prerrogativas da transmissora, em atendimento às necessidades sistêmicas, não podendo ser tratados como direitos daqueles.
324. O terceiro caso a ser revisto é o da SE Itapaci. O empreendimento foi inicialmente indicado como obra de ampliação a ser licitada. Modo contrário, o MME, alegando urgência na implantação do empreendimento, demandou a outorga por autorização de reforço.



325. A Aneel, em ato posterior, solicitou um parecer à Procuradoria Federal junto à Agência, para que fosse indicada a modalidade de outorga mais indicada para o caso. A Procuradoria concluiu pela licitação das obras.
326. O MME, instado pela Agência a se posicionar sobre o parecer da Procuradoria, determinou à Aneel a autorização do reforço.
327. Não obstante o posicionamento e a determinação do MME pela autorização de reforço, na visão do Regulador, a mencionada obra deveria ter sido licitada, conforme depreende-se do voto do relator do processo envolvendo o Leilão de Transmissão Aneel 1/2020 (grifos nossos):
11. Quando consultada por minha assessoria, a Procuradoria Federal junto à ANEEL – PF, mediante o Parecer nº 503/2019/PFANEEL/PGF/AGU, de 3 de dezembro de 2019, manifestou entendimento de que ‘o procedimento licitatório é a modalidade de outorga adequada para a construção do novo setor de 138 kV na subestação Itapaci’, mas que ‘como o MME é o Poder Concedente, não se vislumbra óbice a que expeça determinação à ANEEL nesse sentido’, e que, neste caso, **deve o MME ‘assumir toda a responsabilidade pela fundamentação do ato excepcional, bem como pela sua correção perante os órgãos de controle, cabendo à ANEEL apenas sua execução’.**
328. A Agência apresentou ponderações sobre a SE Itapaci por meio da Nota Técnica 831/2019-SEL-SCT/Aneel (grifos nossos):
- III.3. Licitação da Subestação 230/138 kV Itapaci e transformação 230/138 kV
24. Quanto à Subestação Itapaci 230/138 kV e transformação 230/138 kV, observa-se que o MME inicialmente recomendou à ANEEL avaliar a possibilidade de autorizar o Empreendimento como reforço. Nesse sentido, entende-se que a Subestação possui características típicas de novo Empreendimento, passível de licitação, haja vista caracterizar a prestação de novo serviço em novo nível de tensão até então inexistente na Subestação. A licitação de empreendimentos semelhantes foi reiteradamente realizada pela ANEEL nos últimos dez anos, **durante os quais identificou-se ao menos 44 contratos de concessão no quais o objeto, no todo ou em parte, foram pátios novos e transformações.**
25. A motivação principal apontada no Ofício do MME para autorizar o Empreendimento para a Celg-GT (concessionário atualmente responsável pela Subestação) pautou-se na urgência da necessidade do Empreendimento para o atendimento à distribuidora Celg Distribuição S.A. (Enel Distribuição Goiás), **cujo acesso encontra-se previsto desde 2014.** O MME também informou que não seriam solicitados relatórios complementares para o Empreendimento.
26. Por considerar os dados disponíveis a respeito da implantação de empreendimentos pela Celg-GT (autorizados), verifica-se, entretanto, o atraso médio de obras de 917 dias (em torno de 30 meses) em relação aos marcos estabelecidos. Assim, **observa-se que a Celg-GT não vem atendendo aos prazos dos atos de autorização, o que prejudica a conclusão alcançada pela SPE/MME.** Quanto a indicação de que houve Parecer de Acesso emitido em 2014, embora correta, observa-se que não resultou na celebração do Contrato de Uso do Sistema de Transmissão – CUST com a distribuidora local, razão pela qual o prazo de validade do Parecer encontra-se vencido, conforme disposto nos Procedimento de Rede. A celebração do CUST ocorreu apenas em 2019, viabilizando somente a partir deste ano a emissão de atos da ANEEL para a implantação do Empreendimento.
27. Quanto a ausência de relatórios complementares (R2, R3 e R4), cabe ressaltar que pelas características do Empreendimento, não há necessidade de que sejam elaborados, como informado no Ofício nº 523/2019-SCT/ANEEL, de 2019. Isso porque a modulação da transformação está definida pela existência de transformação a ser transferida e a área existente na Subestação Itapaci é suficiente para implantar novo pátio 138 kV e transformação.
28. Em consulta à Enel Distribuição Goiás e ao ONS, identificou-se que a distribuidora prevê, conforme Carta nº 138-RB-2019, de 30 de setembro de 2019, o acesso a partir de abril de 2022 na Subestação Itapaci.
29. Ainda que esteja previsto prazo máximo de 36 meses para a entrada em operação comercial da Subestação Itapaci 230/138 kV, registra-se que o contrato de concessão pode dispor de cláusula de incentivo à antecipação para a data de necessidade de atendimento a distribuidora local. A possibilidade deste tipo de regulação por incentivo não está presente em autorizações de reforços.
30. Ressalta-se que no Parecer nº 503/2019/PFANEEL/PGF/AGU, de 2019, a Procuradoria apontou que a recomendação de modalidade de outorga pelo Poder Concedente não exime a ANEEL de avaliar a

- modalidade de contratação a ser utilizada. A Procuradoria indicou ainda que em havendo determinação direta e fundamentada pelo MME para emissão de autorização, a ANEEL cumprirá com o determinado.
31. **Destaca-se ainda que no Potee 2018, de dez/2018, a Subestação 230/138 kV Itapaci é enquadrada como ‘ampliação’, sendo que empreendimentos enquadrados como ampliação são usualmente licitados.**
32. Em resumo, as obras relativas à Subestação 230/138 kV Itapaci estão em condições de ser submetidas à Consulta Pública para aprimoramento do Leilão de Transmissão nº 1/2020- ANEEL.
33. Observa-se, todavia, que foi expedido o Despacho nº 20/2019-SPE/MME, de 13 de dezembro de 2019, pela SPE/MME, por meio do qual fica determinado à ANEEL que a implantação do novo setor de 138 kV e transformação 230/138 kV deverá ser autorizada como reforço, nos termos do Decreto nº 2.655, de 2 de julho de 1998, para a atual concessionária responsável pela Subestação Itapaci, no caso a Celg-GT, dado o caráter de urgência das obras.
34. Registra-se que, conforme o Parecer nº 503/2019/PFANEEL/PGF/AGU, de 2019, cabe ao **MME toda a responsabilidade pela fundamentação da decisão tomada, bem como pela sua correção e defesa perante os órgãos de controle, haja vista sua condição de responsável pelo planejamento setorial.** À ANEEL, agência reguladora responsável pela implementação das políticas e das diretrizes do governo federal, compete apenas executar a decisão governamental. ’ [destaques do original]
329. Mais recentemente, a forma de outorga de novos empreendimentos de transmissão foi objeto de discussão no âmbito do Leilão de Transmissão Aneel 2/2022, especificamente quanto aos ativos do Lote 6.
330. O Lote 6 do Leilão de Transmissão Aneel 2/2022 previu a licitação de novo serviço na SE Centro para atendimento à região metropolitana de São Paulo, com troca de nível de tensão de 230 para 345kV em barramento isolado (GIS) e substituição das transformações.
331. Salienta-se que esse caso ocorreu posteriormente à Auditoria Operacional e ao início da vigência da Portaria MME 215/2020.
332. O Lote 6 foi objeto de representação apresentada pela Cteep, concessionária titular à época, no âmbito deste Tribunal (TC 016.827/2022-8). A empresa requeria a exclusão da SE Centro do Leilão de Transmissão Aneel 2/2022. Destaca-se que anteriormente à apresentação de representação perante o TCU, a Cteep havia interposto recursos junto ao Poder Concedente e à Aneel, sem lograr êxito.
333. De forma resumida, a Cteep utilizou como argumentos para justificar a exclusão da SE Centro do leilão: (i) potenciais violações ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada (art. 5º, XXII e XXXVI da Constituição Federal; art. 6º do Decreto-Lei 4.657/1942-LINDB); (ii) violação ao conjunto de direitos e obrigações decorrentes do contrato de concessão (arts. 2º, 23, inciso V, e 29, VI da Lei 8.987/1995); (iii) ilegalidade (por desvio de finalidade) na desapropriação da SE Centro para obtenção de modicidade tarifária; e (iv) violação ao art. 37 da Lei 8.987/1995: encampação travestida de redução contratual e ausência de autorização legislativa específica.
334. De acordo com os termos editalícios, a SE Centro seria transferida para o vencedor do leilão, que seria o responsável pela operação das instalações existentes e pela respectiva revitalização dos ativos.
335. Para defender a necessidade de licitar o empreendimento, a Procuradoria Federal junto à Aneel, entre outros argumentos, aduziu que a inauguração de novos níveis de tensão em subestação não configura um aumento de capacidade, expressão normalmente atrelada ao conceito de potência ativa/reactiva ou de recorrente. A troca de nível de tensão é matéria de grande importância regulatória, pois define o padrão de fornecimento de energia ao usuário. Esse nível classifica se o serviço é de distribuição ou de transmissão, na transmissão indica se o serviço é de Rede Básica, de fronteira ou demais instalações de Transmissão (peça 102 do TC 014.254/2022-0, p. 20-21)
336. Por conseguinte, cada serviço implica em pagamento de tarifa distintas, pois representa serviço prestado distinto. Desta forma, novos níveis de tensão em subestações, ou novos pátios, são historicamente objetos de licitação pública (peça 102 do TC 014.254/2022-0, p. 20-21).
337. À título de exemplo, a Procuradoria apresentou 52 exemplos de licitação de novos pátios (instalação de novo nível de tensão).
338. Apesar do fato de que a nova subestação deveria ocupar o mesmo local da SE Centro, impondo redução de escopo do contrato da Cteep, haveria a necessidade sistêmica de um novo serviço, requerendo a realização de processo competitivo.
339. Por meio do Acórdão 2.445/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, TC 014.254/2022-0), que julgou pedido de reexame apresentado pela Aneel e revisou o Acórdão 10/2023-TCU-Plenário, este Tribunal julgou que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Energia Elétrica

(Aneel) atendeu aos requisitos previstos nos arts. 3º e 8º da IN-TCU 81/2018 para a desestatização de que trata o Leilão de Transmissão Aneel 2/2022. Ainda, julgou improcedente a representação apresentada pela Cteep.

340. À despeito dos casos controversos aqui apresentados, nas manifestações apresentadas pelo Regulador durante a realização da Auditoria Operacional e mais recentemente, em resposta à solicitação desta Unidade Técnica, há o entendimento de que o tema está bem assentado em norma, e que, assim, existem os subsídios necessários para que o gestor público tome decisões nos casos concretos.

Análise

341. Dos dispositivos constitucionais, legais e infralegais apresentados, fica claro que, para a concessão de novos serviços de transmissão, a licitação é requisito obrigatório.
342. As autorizações de ampliações, nos termos do art. 12 do Decreto 1.717/1995, na forma de reforços, para o presente caso, especialmente de reforços de grande porte, seria medida adotada quando o intuito é manter o serviço adequado e o pleno atendimento aos consumidores.
343. Desta forma, a autorização seria medida excepcional e subsidiária para obras que não constituem novos serviços de transmissão.
344. A regulação vigente dispõe sobre o que seria considerado um reforço de grande porte (Módulo 3 das Regras dos Serviços de Transmissão de Energia Elétrica), sendo: (i) instalação de Transformador de Potência (TR) ou de equipamento de Controle de reativo (CR), com os respectivos módulos de conexão; (ii) a substituição de TR ou de CR para aumento da capacidade operativa; ou (iii) a recapitação ou repotenciação de linhas de transmissão (LT) existentes para aumento de capacidade operativa, desde que envolvam a substituição de pelo menos cinquenta por cento das estruturas ou condutores e o seccionamento de linhas de transmissão por meio de conexão em subestações existentes.
345. Considerando que as hipóteses supracitadas são as únicas dispostas pela legislação para essa espécie e que as outorgas por autorização têm caráter residual, conclui-se que este seria um rol exaustivo. Logo, uma interpretação possível seria a de, caso a obra não se enquadre em uma das alternativas da regulação como passível de reforço de grande porte (ou de pequeno porte), então deveria ser licitada, seguindo a regra geral estabelecido pela legislação.
346. Ainda sobre a definição regulatória sobre reforços e sobre 'novos serviços de transmissão', destacamos que o conceito de Função Transmissão (FT), apesar de estabelecer contornos e servir de guia para definir o que seria um serviço de transmissão autônomo, não é suficiente para definir de forma inequívoca qual seria a forma de outorga de determinado empreendimento.
347. Como exemplo de possível incerteza causada pelo arcabouço regulatório, se considerarmos as FT como sinônimo de serviço de transmissão autônomo e utilizar o argumento da Aneel de que novos serviços de transmissão devem ser licitados, poderíamos ser levados a entender que, para o caso da FT Transformação (TR), esse serviço seria sempre passível de ser licitado. Porém, ao confrontarmos essa informação com o fato de que uma das definições expressas de reforço de grande porte é justamente a 'instalação de Transformador de Potência (TR), com os respectivos módulos de conexão', nos deparamos com uma aparente antinomia entre as normas, acarretando na necessidade de interpretação do gestor para definição final da forma de outorga.
348. A mesma incerteza também poderia ser suscitada para as funções de Controle de Reativo (CR) e Linha de Transmissão (LT).
349. Fica evidenciado que a regulação, por si só, não é clara o suficiente. Desta forma, resta ao gestor, em casos concretos em que os conceitos de autorizar e licitar sejam fronteiros, o exercício da discricionariedade para decidir qual forma de outorga se coadunaria melhor ao interesse público, se a autorização ou a licitação.
350. Sucede-se que, como qualquer decisão discricionária, esta deve sempre buscar a maior satisfação do interesse público, respeitando também outros princípios da administração pública, como os da impessoalidade e da eficiência.
351. No caso específico da outorga de serviços de transmissão, além do interesse público, é essencial considerar outros princípios relacionados a serviços públicos, como os princípios da modicidade tarifária, da atualidade e da segurança do serviço.
352. Adicionalmente, tratando-se de medidas que potencialmente restrinjam direitos e imponham ônus a terceiros, as decisões devem ser devidamente motivadas, de forma explícita, clara e congruente (art. 50 da Lei 9.784/1999).



353. A análise dos casos concretos revelou que o gestor público adotou diferentes critérios e justificativas para suas decisões, muitas vezes desconsiderando fundamentos previamente utilizados em situações similares ou que seriam empregados em decisões futuras.
354. No caso específico da Subestação Itapaci, observou-se que a urgência na implantação do empreendimento, decorrente de fragilidades no planejamento setorial (peça 211 do TC 035.319/2020-08, p. 66-68), levou o Poder Concedente a determinar sua outorga por meio de autorização. Essa decisão contrariou a posição fundamentada da Aneel, que entendia pela possibilidade de licitação do serviço. A escolha por autorizar, em detrimento da licitação, pode não ter sido a mais benéfica para os consumidores, tendo em vista que processos licitatórios tendem a resultar em tarifas mais competitivas.
355. A combinação de uma regulamentação que permite discricionariedade ao gestor com o histórico de decisões subjetivas em casos específicos evidencia possíveis riscos para futuros leilões e gera insegurança jurídica entre os titulares de concessões de transmissão.
356. Desta forma, concluiu-se preliminarmente pela não implementação da recomendação, pela sua pertinência e pela necessidade de novo monitoramento da situação.
357. Em manifestação à versão preliminar da presente instrução, a Aneel reiterou seu entendimento de que a regulamentação vigente é clara o suficiente para tratar da maioria dos empreendimentos de transmissão outorgados, devendo, quando houver divergências de entendimentos, esses casos serem tratados como exceções (peça 71, p. 5-6).
358. A Agência entende que a regulamentação desse tema pode ir de encontro ao pleno atendimento da Lei 9.074, de 1995, e do Decreto 2.655, de 1998 (peça 71, p. 6).
359. Após análise detida dos argumentos apresentados pela Aneel, constata-se que a questão central diz respeito à prerrogativa do Poder Concedente de definir a forma de outorga dos empreendimentos de transmissão de energia elétrica, seja por licitação ou autorização. A Aneel destacou que a regulação vigente já é clara em relação à maior parte dos casos e que os raros litígios são exceções que devem ser tratados de forma casuística, sem a necessidade de alterações regulatórias. A Agência também sublinhou que uma regulação excessivamente detalhista poderia inviabilizar a flexibilidade necessária para a adaptação às condições específicas e dinâmicas do setor elétrico.
360. Outro ponto relevante apresentado pela Aneel é que a segurança jurídica e a transparência no processo de outorga são garantidas pela publicação do Plano de Outorgas (POTEE), que é submetido a consulta pública, proporcionando previsibilidade aos agentes envolvidos. Além disso, as transmissoras já estão cientes de suas obrigações, uma vez que a autorização de reforços não é um direito, mas uma imposição contratual, cujo equilíbrio econômico-financeiro é garantido pela Aneel (peça 71, p. 5-6). Esse ponto é essencial para mitigar eventuais riscos de insegurança jurídica, uma vez que a concessão de reforços é vinculada às obrigações contratuais, e não há margem para interpretação de que tal imposição gere desequilíbrio ou incerteza.
361. A Agência também reforçou que, ao longo dos últimos anos, as situações de controvérsia foram esparsas, refletindo a eficácia da regulação existente (peça 71, p. 5-6).
362. Ante o exposto, conclui-se pela não implementação da recomendação. Entretanto, com base nos argumentos apresentados pela Aneel, especialmente no que se refere à clareza da regulamentação existente e à desnecessidade de uma regulação mais minuciosa, conclui-se que não há motivos para a continuidade do monitoramento do presente item, pois o Regulador fundamentou de maneira objetiva suas razões para não implantar a recomendação.
363. Embora possa se argumentar que regras mais bem definidas trariam uma maior previsibilidade aos agentes e menor espaço para questionamentos administrativos e judiciais, o que pode resultar em atrasos e custos para a Administração, o tratamento de exceções pode ser feito dentro da margem de discricionariedade do Poder Concedente, sempre de forma motivada, e com base nos dispositivos já presentes na regulação, sem óbice de atuação deste Tribunal em eventuais futuros casos controversos.
364. Deste modo, entende-se justificada a não implementação da recomendação, prescindindo o tema de novos monitoramentos.
- Avaliação quanto à implementação do subitem 9.4.2 pelo MME
365. O comando da Recomendação foi:
- 9.4. Recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) que:
- 9.4.2. mantenha adequado registro dos casos em que houver proposta de alteração na classificação de outorga de empreendimentos por parte da Aneel, nos termos do art. 11, inciso I, da Portaria-MME

215/2020, bem como promova a devida divulgação dessas situações, de maneira a viabilizar, a qualquer momento, a consulta por eventuais interessados, visando conferir mais transparência ao processo de classificação de empreendimentos no Potee.

366. Conforme exposto anteriormente, o Ministério de Minas e Energia informou que, após a prolação do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, não ocorreram mais casos em que a Aneel propôs ao MME a alteração de classificação de instalação ou equipamento de transmissão incluído no Potee, com fulcro no inciso I do art. 11 da Portaria MME 215, de maio de 2020 (peça 52, p.4).
367. Adicionalmente, expôs que o processo de consolidação das obras no Potee, envolvendo EPE, ONS e Aneel, mostra-se efetivo para dirimir potenciais discordâncias entre Aneel e o Planejamento Setorial na classificação de obras como reforço ou ampliação.
368. A recomendação tinha como objetivo monitorar eventuais divergências entre os posicionamentos da Aneel e do MME quanto à forma de outorga de empreendimentos de transmissão, nos casos em que os conceitos de autorizar e licitar se sobrepujassem ou fossem limítrofes.
369. Especificamente quanto à recomendação, não obstante o MME ter alegado que não houve nenhuma divergência de classificação de empreendimentos entre a Aneel e o Órgão, não restou comprovada a instituição de processo formal no Ministério para registrar tais divergências, caso ocorressem.
370. Ademais, também não há informação sobre estabelecimento de formas para divulgar tais situações, para viabilizar a transparência ativa no processo de classificação de empreendimentos no Potee.
371. Em manifestação à versão preliminar desta instrução, o Departamento de Planejamento e Outorgas de Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica e Interligações Internacionais – DPOTI reiterou que não houve divergências de classificação de empreendimentos entre a Aneel e o MME, e sugeriu ao Ministério o registro e publicação de futuras controvérsias e discussões quanto à forma de outorga dos empreendimentos assim que delas tomar conhecimento (peça 65, p. 5).
372. Ante o exposto, considera-se que a recomendação não foi implementada. Entretanto, considerando a ausência de divergências de entendimento entre Aneel e MME no espaço de tempo monitorado e que casos controversos são pontuais, propõe-se o fim do monitoramento da recomendação no âmbito deste processo, cabendo eventual acompanhamento nos processos específicos de desestatização a cargo deste Tribunal.
- BENEFÍCIOS EFETIVOS DAS DELIBERAÇÕES**
373. Na Auditoria Operacional sobre Reforços e Melhorias de Transmissão (TC 035.319/2020-08), foram apontados benefícios potenciais no sentido de melhorar processos de trabalho; aumentar a transparência da gestão; e aprimorar textos legais.
374. Os benefícios específicos visados pelas propostas estão dispostos na Tabela 5, juntamente aos subitens do Acórdão aos quais se associam e à indicação de cumprimento da deliberação, conforme análise feita no exame técnico da presente instrução.

Tabela 5: Benefícios potenciais das medidas propostas.

Benefício potencial	Subitem(ns) associado(s)	Cumprimento da(s) deliberação(ões)
a) Implementação de melhorias em sistemas de informação e base de dados visando obter maior controle em equipamentos instalados;	9.2.1	Cumprida
	9.2.2	Cumprida
b) Atualização de normativos objetivando deixar mais claro e transparente critérios de concessão de Receita Anual Permitida adicional;	9.3.1.1	Implementada
	9.3.1.2	Implementada
	9.3.1.3	Implementada
c) Utilização de custos incorridos na aquisição de equipamentos e na realização de serviços para retroalimentar banco de preços;	9.3.2	Implementada
d) Reavaliação de vidas úteis regulatórias de equipamentos de transmissão;	9.1	Cumprida
	9.3.3	Implementada
e) Estimular discussão acerca de aprimoramentos acerca de possíveis lacunas regulatórias que dificultem	9.3.4	Não implementada

a distinção entre licitar ou autorizar equipamentos de transmissão;	9.4.1	Não implementada
f) Estimular a melhoria na gestão dos empreendimentos que são publicados já nos estudos de planejamento com data de necessidade imediata;	9.4.2	Não implementada

375. Das informações expostas, depreende-se que o item a) 'implementação de melhorias em sistemas de informação e base de dados visando obter maior controle em equipamentos instalados' se materializou como benefício efetivo.
376. O item b) 'atualização de normativos objetivando deixar mais claro e transparente critérios de concessão de Receita Anual Permitida adicional' se concretizou em benefício efetivo na medida em que os subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2 e 9.3.1.3 do Acórdão foram implementados.
377. Os itens c) e d) também se concretizaram como benefícios efetivos, considerando a implementação das recomendações de subitens 9.3.2 e 9.3.3 foram implementadas e a determinação de subitem 9.1 foi cumprida.
378. A não implementação das recomendações 9.3.4 e 9.4.1 não implica na não efetivação do benefício estimado, pois o objetivo era o de 'estimular discussão acerca de aprimoramentos acerca de possíveis lacunas regulatórias que dificultem a distinção entre licitar ou autorizar equipamentos de transmissão'. Entende-se que a Aneel fez a avaliação e, dentro de sua competência, entendeu que maior detalhamento no regramento atual traria mais malefícios do que benefícios. Assim, conclui que o benefício potencial e) foi efetivado.
379. Por fim, em relação à recomendação 9.4.2, benefício potencial f), não houve efetivação do benefício estimado já que o MME não implementou a recomendação em razão da dificuldade em se planejar o sistema de transmissão frente ao crescimento rápido e descentralizado de fontes de energia renovável. Nesse ponto, entende-se que o assunto deva ser conduzido no âmbito do monitoramento do TC 021.594/2023-6, que trata de Auditoria Operacional sobre o Planejamento da Expansão do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica.

CONCLUSÃO

344. Trata-se de monitoramento das determinações e recomendações exaradas ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), no âmbito do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira, TC 035.319/2020-8).
345. Pode ser concluído, da análise, que as determinações exaradas à Aneel e ao ONS foram cumpridas. Relativamente às recomendações proferidas à Aneel e ao MME, entendeu-se que algumas foram implementadas e outras não.
346. Foram identificados como benefícios efetivos decorrentes das deliberações cumpridas e implementadas a 'implementação de melhorias em sistemas de informação e base de dados visando obter maior controle em equipamentos instalados' e a 'atualização de normativos objetivando deixar mais claro e transparente critérios de concessão de Receita Anual Permitida adicional'.
347. Considerando-se as análises e propostas aqui elencadas, apresentam-se quadros resumo com o grau e os respectivos percentuais de atendimento das deliberações pelas unidades jurisdicionadas.

Tabela 6 – Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 2.806/2021 pela Aneel.

Grau de implementação das deliberações do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário pela Aneel					
Deliberação	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.1	X				
9.2.1	X				
9.2.2	X				
9.3.1.1	X				
9.3.1.2	X				

9.3.1.3	X				
9.3.2	X				
9.3.3	X				
9.3.4				X*	
Quantidade	8		0	1	0
Percentual	88,89%	0%	0%	11,11%	0%

Conforme Portaria-Segecex 27/2009.

* A não implementação foi devidamente justificada pela Aneel.

Tabela 7 – Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 2.806/2021 pelo ONS.

Grau de implementação das deliberações do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário pelo ONS					
Deliberação	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.2.1	X				
9.2.2	X				
Quantidade	2	0	0	0	0
Percentual	100%	0%	0%	0%	0%

Conforme Portaria-Segecex 27/2009.

Tabela 8 – Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 2.806/2021 pelo MME.

Grau de implementação das deliberações do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário pelo MME					
Deliberação	Cumprida ou implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou Parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.4.1				X	
9.4.2				X	
Quantidade	0	0	0	2	0
Percentual	0%	0%	0%	100%	0%

Conforme Portaria-Segecex 27/2009.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

348. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- 112.1 considerar cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1, 9.2.1 e 9.2.2; e implementadas as recomendações dos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.1.3, 9.3.2 e 9.3.3 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário;
- 112.2 considerar não implementada a recomendação constante do subitem 9.4.1 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, e, tendo em vista a análise realizada, propor que a recomendação seja objeto de monitoramento no âmbito do Acórdão 2337/2024-TCU-Plenário, concernente à Auditoria Operacional sobre o Planejamento da Expansão do sistema de Transmissão de Energia Elétrica (TC 021.594/2023-6);
- 112.3 considerar não implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.4 e 9.4.2 do Acórdão 2.806/2021-TCU-Plenário, mas, tendo em vista as análises realizadas, dispensar novo monitoramento;
- 112.4 comunicar ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) da presente decisão;
- 112.5 arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Em exame, monitoramento do Acórdão 2.806/2021-Plenário, de minha relatoria, que apreciou auditoria operacional realizada no processo de autorização de reforços e melhorias das instalações de transmissão de energia elétrica, que teve como objetivos mapear o processo de autorização, identificar os principais riscos associados e examinar a regularidade da metodologia de cálculo dos investimentos utilizados na definição da receita adicional.

II. Do Histórico

2. Preliminarmente, a mencionada auditoria operacional identificou os seguintes achados:

a) o tempo requerido para a identificação, o planejamento, a autorização dos reforços e melhorias e, conseqüentemente, a entrada em operação dos ativos era incompatível com as demandas atuais e futuras do Sistema Interligado Nacional (SIN);

b) regulamentação imprecisa e falhas no processo de autorização de reforços e melhorias e falta de utilização das informações de custos e de quantidades incorridos pelas transmissoras para retroalimentar o banco de preços de transmissão da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);

c) falta de clareza e transparência nos critérios adotados para definição da forma de outorga dos empreendimentos de transmissão, notadamente, para os casos em que os conceitos do que deve ser licitado ou autorizado se sobrepõem.

3. Ante essas constatações, o Acórdão 2.806/2021-Plenário exarou os seguintes comandos:

“9.1. determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que, em um prazo de 180 dias, encaminhe relatório com os resultados dos indicadores propostos e as conclusões alcançadas pela agência a respeito da evolução dos indicadores previstos na Nota Técnica 14/2021- SRT/SEM/SGT/SCT/SFE/SFF/ANEEL para a situação dos ativos de transmissão com vida útil regulatória esgotada;

9.2. determinar ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e à Aneel que, de forma coordenada, implantem soluções integradas nos sistemas de gerenciamento de reforços e melhorias da transmissão para evitar cadastramento em duplicidade de equipamentos nos pedidos das concessionárias e visando obter um maior controle dos equipamentos instalados, incluindo:

9.2.1. em um prazo de 180 dias, promoção de aprimoramentos no Sistema de Gerenciamento dos Planos de Melhorias e Reforços (SGPMR); 9.2.2. em um prazo de 540 dias, a efetiva implantação do Base de Dados das Instalações de Energia Elétrica (BDIT);

9.3. recomendar à Aneel que:

9.3.1. atualize seus regulamentos de modo a deixar claros e transparentes os critérios de concessão de RAP adicional aplicáveis a melhorias, em especial: 9.3.1.1. as situações em que não ocorrerá provimento de RAP adicional para melhorias de pequeno porte a serem implementadas por transmissoras licitadas; 9.3.1.2. a compatibilização do Proret 9.2 com o Proret 9.7, de modo a evitar considerar o abatimento da vida útil remanescente de equipamentos substituídos; 9.3.1.3. o tratamento aplicável a equipamentos em que recaia a obrigação de contratação de seguros por parte dos concessionários;

9.3.2. utilize, após o devido tratamento, além dos quantitativos, as informações de custos incorridos na aquisição de equipamentos e na realização de serviços, informados pelas concessionárias, de ofício ou por requisição da agência, para retroalimentar seu banco de preços;

9.3.3. aproveite a Revisão do Manual de Controle Patrimonial do Setor Elétrico, previsto na Agenda Regulatória da Agência para o biênio 2021-2022, para reavaliar a aderência da vida útil regulatória dos

equipamentos de transmissão, uma vez que se tem constatado a permanência de grande quantidade de equipamentos em operação por tempos superiores às suas vidas úteis regulatórias;

9.3.4. inclua em seu Relatório de Análise de Impacto Regulatório, caso a atividade de 'Aprimoramento da regulamentação de autorização ou licitação de empreendimentos de transmissão' seja incluída na Agenda Regulatória 2022-2023, a avaliação de possíveis lacunas regulatórias que dificultem a distinção entre licitar ou autorizar determinados equipamentos de transmissão, de sorte a contar com outros pontos de vista e contribuições, visando identificar, ou não, a necessidade de positividade completa dos critérios adotados para definição da forma de outorga (se autorização ou licitação);

9.4. recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME) que:

9.4.1. adote providências, em coordenação com os demais agentes do setor participantes do processo, para mitigação do número elevado de empreendimentos de transmissão cujas datas de necessidade são imediatas já na publicação dos estudos para ampliações, reforços e melhorias, buscando tratar tanto as causas apontadas neste relatório como os demais problemas a serem identificados;

9.4.2. mantenha adequado registro dos casos em que houver proposta de alteração na classificação de outorga de empreendimentos por parte da Aneel, nos termos do art. 11, inciso I, da Portaria-MME 215/2020, bem como promova a devida divulgação dessas situações, de maneira a viabilizar, a qualquer momento, a consulta por eventuais interessados, visando conferir mais transparência ao processo de classificação de empreendimentos no Potee;

9.5. determinar à SeinfraElétrica que monitore as recomendações contidas nos itens 9.3 e 9.4."

III. Do monitoramento: **subitens 9.1, 9.2, 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.3**

4. Como à época da auditoria, a Aneel não havia começado a usar os indicadores para monitoramento contínuo do parque de transmissão, por meio do item 9.1 do Acórdão 2.806/2021-Plenário, determinou-se a ela que enviasse ao TCU relatório com os resultados dos indicadores propostos e as conclusões alcançadas a respeito da sua evolução ao longo do tempo.
5. Após a Aneel encaminhar tempestivamente o relatório, a AudElétrica concluiu que o risco de substituição massiva dos ativos de transmissão com vida útil regulatória esgotada está sendo devidamente monitorado pelo regulador e que, atualmente, se encontra sob controle (peça 73, p. 6).
6. Portanto, considerando as informações prestadas pela Aneel e as evidências apresentadas, considero cumprida a determinação do subitem 9.1 do Acórdão 2.806/2021-Plenário, tanto em sentido formal, com o envio tempestivo dos indicadores no prazo fixado, como em sentido material, com a adoção de medidas efetivas para a mitigação dos riscos identificados no achado do relatório de auditoria.
7. No que se refere ao subitem 9.2 do Acórdão 2.806/2021-Plenário, este determinou ao Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e à Aneel que implantassem soluções integradas nos sistemas de gerenciamento de reforços e melhorias da transmissão para evitar o cadastramento em duplicidade de equipamentos nos pedidos das concessionárias, visando obter um maior controle dos equipamentos instalados. Nesse contexto, por meio do subitem 9.2.1, fixou-se prazo para a promoção de aprimoramentos no Sistema de Gerenciamento dos Planos de Melhorias e Reforços (SGPMR) e, por meio do subitem 9.2.2, para a implantação do Base de Dados das Instalações de Energia Elétrica (BDIT).

8. Com base nas informações trazidas pela Aneel e pelo ONS, a AudElétrica concluiu que as mencionadas unidades jurisdicionadas adotaram as medidas e encaminharam as informações pertinentes de maneira tempestiva, tanto para o subitem 9.2.1 quanto para o subitem 9.2.2. da decisão.
9. Portanto, como o ONS e a Aneel implantaram sistema (SGBDIT) capaz de receber, armazenar e enviar dados das instalações de transmissão e implantou o Sistema de Gerenciamento dos Planos de Melhorias e Reforços (SGPMR), de modo a mitigar o risco de duplicidade de autorizações de reforços de pequeno porte, considero cumpridas as determinações dos subitens 9.2.1 e 9.2.2.
10. Quanto à recomendação do subitem 9.3.1 do Acórdão 2.806/2021-Plenário, esta decorreu da constatação da regulamentação imprecisa para definir os casos em que é devida Receita Anual Permitida (RAP), adicional decorrente da implantação de melhorias, especialmente, quanto: i) ao pagamento de melhorias de pequeno porte para transmissoras licitadas; ii) ao valor a ser abatido da RAP por conta da vida útil remanescente de bens substituídos; e iii) à definição de responsabilidade por equipamentos sinistrados, que deveriam ser segurados. Segundo a AudElétrica, tal incongruência poderia acarretar pagamento excessivo às transmissoras que realizassem melhorias de grande porte de ativos com vida útil remanescente (peça 73, p. 11).
11. Ante tal constatação, por meio do subitem 9.3.1, recomendou-se à Aneel que atualize seus regulamentos, de modo a deixar claros e transparentes os critérios de concessão de RAP adicional, em especial: às situações em que não haverá a referida receita adicional para melhorias de pequeno porte implementadas por transmissoras licitadas (subitem 9.3.1.1.); à compatibilização dos regulamentos que tratam de regras de transmissão (Proret 9.2 e Proret 9.7), de modo a considerar o abatimento da vida útil remanescente de equipamentos substituídos (subitem 9.3.1.2.); e ao tratamento dos casos em que havia a obrigação de contratar seguros por parte das concessionárias (subitem 9.3.1.3.).
12. Segundo a AudElétrica, a Aneel (peça 73, p. 14-17): a) positivou os casos quando as transmissoras não fizeram jus ao recebimento de RAP adicional pela implantação de melhorias de pequeno porte (subitem 9.3.1.1.); b) compatibilizou os regulamentos que tratam de regras de transmissão (subitem 9.3.1.2); e c) e alocou, adequadamente, os riscos da substituição de ativos às transmissoras em sua regulamentação mais atual (item 9.3.1.3.).
13. Ante as justificativas e evidências trazidas pela Aneel, considero implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.3.1.1.; 9.3.1.2.; e 9.3.1.3. do Acórdão 2.806/2021-Plenário.
14. Quanto ao subitem 9.3.2 da decisão, recomendou-se à Aneel que utilize, após o devido tratamento, além dos quantitativos, as informações de custos incorridos na aquisição de equipamentos e na realização de serviços informados pelas concessionárias, de modo a retroalimentar o seu banco de preços. Tal encaminhamento decorreu da constatação de que a falta de retroalimentação dos preços e quantidades praticados acarretava risco de pagamentos a maior para os casos de reforços e melhorias de transmissão, quando comparado a leilões para novas concessões. Isso porque, enquanto, nos leilões, os custos poderiam ser aliviados por meio dos deságios ofertados pelos agentes, nas autorizações de

reforços e melhorias, eram utilizados os valores “cheios” dos equipamentos, constantes de referências oficiais.

15. A AudElétrica concluiu que a atualização normativa implementada pela Aneel criou uma etapa no processo de autorização de reforços e melhorias para subsidiá-la com informações atualizadas, referentes a custos e quantitativos na aquisição de equipamentos, e que essa previsão é um importante passo no sentido de estabelecer um processo sistemático para retroalimentar o Banco de Preços de Referência da Transmissão (BP), de maneira periódica e consistente (peça 73, p. 20).
16. Desse modo, considerando os aprimoramentos regulatórios sobre o tema, o início do envio dos dados pelas transmissoras para a Aneel e o efetivo uso dessa informação para realimentar o banco de preços de referência da agência, considero implementada esta recomendação.
17. Quanto ao subitem 9.3.3 do Acórdão 2.806/2021-Plenário, recomendou-se à Aneel que aproveite a revisão do Manual de Controle Patrimonial para reavaliar a vida útil regulatória dos equipamentos de transmissão. Tal comando decorreu da constatação de possível discrepância entre a vida útil efetiva e a regulatória dos ativos de transmissão, o que, em última instância, pode até acarretar risco de falhas no sistema de transmissão, em razão de os equipamentos operarem por prazo superior à sua capacidade.
18. A AudElétrica concluiu pela implementação da presente recomendação.
19. Acompanho a proposta da unidade instrutora, uma vez que a contratação de consultoria para revisar a classificação e a especificação dos atributos dos ativos de transmissão e a previsão de consulta pública para revisar o manual de controle patrimonial são medidas concretas adotadas pela agência reguladora com potencial de mitigar a discrepância entre a vida útil regulatória dos ativos e sua vida útil física, de modo que concluo que esta recomendação seja considerada implementada.

IV. Do monitoramento: **subitem 9.4.1**

20. Por meio do subitem 9.4.1 do Acórdão 2.806/2021-Plenário, o TCU recomendou ao Ministério de Minas e Energia (MME) que adote providências, em coordenação com os demais agentes, para mitigar a extemporaneidade do planejamento de reforços e melhorias de transmissão.
21. Tal recomendação decorreu da verificação da existência de um elevado percentual de obras de reforços e melhorias de transmissão que, antes mesmo de começarem o processo autorizativo na Aneel e sua subsequente implantação pelas empresas, já eram consideradas necessárias para o sistema (necessidade imediata). A título exemplificativo, 22% do total de obras do Plano de Outorgas de Transmissão de Energia Elétrica (Potee) de 2020 foram classificadas como necessidade imediata. Tal proporção foi de 61% no Potee de 2018. Dessa forma, concluiu-se que havia problema no processo de planejamento do setor, que falhava em antecipar, em tempo hábil, as obras necessárias ao sistema.
22. Com base nas informações e justificativas trazidas pelo MME, a AudElétrica concluiu que a presente recomendação não foi implementada e propôs a continuidade do seu monitoramento no âmbito do autos do TC 021.594/2023-6, que

trata de auditoria operacional sobre o Planejamento da Expansão do Sistema de Transmissão de Energia Elétrica, que cuida do assunto de maneira mais abrangente e se encontra, atualmente, em fase de monitoramento, conforme determinação constante do subitem 9.4 do Acórdão 2.337/2024-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

23. Acompanho a proposta da AudElétrica, uma vez que o MME não apresentou providências concretas, em coordenação com os demais agentes do setor, com a finalidade de aprimorar o planejamento de autorização de reforços e melhorias e mitigar o número elevado de empreendimentos de transmissão cujas datas de necessidade são imediatas, já na publicação dos estudos.
24. Conforme o MME, o elevado número de obras classificadas como de “necessidade imediata” decorre do crescimento das fontes renováveis, das mudanças regulatórias e da antecipação das datas de necessidade em resposta a essas pressões (peça 65, p. 3).
25. Reconheço tais dificuldades. Contudo, o aumento expressivo de geração renovável no mercado livre deixou de ser um problema conjuntural. Essa expansão não só acontece há quase uma década, como deve permanecer no futuro próximo, já que: i) o Brasil passa por processo de abertura do mercado, e a expansão da geração não deve permanecer nesse tipo de ambiente; e ii) as fontes renováveis são as mais competitivas, e questões socioambientais deverão perdurar essa tendência.
26. Assim, o problema permanece e pode ter como consequências negativas aos consumidores: i) pressão tarifária pela grande quantidade de reforços com necessidade imediata; ii) elevação de tarifas devido à necessidade de autorização dos reforços ao invés de licitação, que poderiam resultar em custos menores por meio da competição; iii) risco aos sistemas elétricos, uma vez que muitas obras já são necessárias para otimização da operação; iv) pouca margem para atrasos nas implantações.
27. Portanto, considero a recomendação não implementada e determino a continuidade do seu monitoramento nos autos do TC 021.594/2023-6, que trata do assunto de maneira mais abrangente.
- 28.

V. Do monitoramento: subitens 9.3.4 e 9.4.2

29. Por meio dos subitens 9.3.4 e 9.4.2 do Acórdão 2.806/2021-Plenário, foram proferidas as seguintes recomendações à Aneel e ao MME, respectivamente:

“9.3.4. inclua em seu Relatório de Análise de Impacto Regulatório, caso a atividade de ‘Aprimoramento da regulamentação de autorização ou licitação de empreendimentos de transmissão’ seja incluída na Agenda Regulatória 2022-2023, a avaliação de possíveis lacunas regulatórias que dificultem a distinção entre licitar ou autorizar determinados equipamentos de transmissão, de sorte a contar com outros pontos de vista e contribuições, visando identificar, ou não, a necessidade de positividade completa dos critérios adotados para definição da forma de outorga (se autorização ou licitação)”

(...)

9.4.2. mantenha adequado registro dos casos em que houver proposta de alteração na classificação de outorga de empreendimentos por parte da Aneel, nos termos do art. 11, inciso I, da Portaria-MME 215/2020, bem como promova a devida divulgação dessas situações, de maneira a viabilizar, a qualquer

momento, a consulta por eventuais interessados, visando conferir mais transparência ao processo de classificação de empreendimentos no Potee;”

30. Tais recomendações decorreram do achado: falta de clareza e transparência nos critérios adotados para definição da forma de outorga dos empreendimentos de transmissão, especialmente, para os casos em que os conceitos do que deve ser licitado ou autorizado se sobrepõem.
31. Quanto à recomendação contida no subitem 9.3.4, a Aneel registrou que chegou a avaliar possíveis lacunas que dificultassem a distinção entre licitar ou autorizar equipamentos de transmissão. Contudo, após análises posteriores, optou por removê-la da agenda regulatória, levando a AudElétrica a considerar a recomendação como não implementada (peça 73, pp. 30-32).
32. Todavia, com base nos argumentos trazidos pela Aneel, especialmente, quanto à clareza da regulamentação existente e à desnecessidade de uma regulação mais minuciosa, a AudElétrica concluiu que não há motivos para a continuidade do monitoramento desta recomendação, pois o regulador fundamentou, objetivamente, suas razões para não a implantar (peça 73, p. 40).
33. Acompanho a proposta da AudElétrica, uma vez que, embora possa se argumentar que regras mais bem definidas trariam uma maior previsibilidade aos agentes e menor espaço para questionamentos administrativos e judiciais, o que pode resultar em atrasos e custos adicionais para a Administração, o tratamento de exceções pode ser feito dentro da margem de discricionariedade do Poder Concedente, sempre de forma motivada, e com base nos dispositivos já presentes na regulação, sem óbice de atuação deste Tribunal em eventuais futuros casos controversos. Deste modo, entendo justificada a não implementação da recomendação, prescindindo o tema de novos monitoramentos.
34. Quanto à recomendação do subitem 9.4.2, em que pese o MME não comprovar a instituição de processo formal para registrar divergências na classificação de instalação ou equipamento de transmissão incluído no Potee, alegou que não houve mais nenhuma divergência de classificação de empreendimentos entre este Ministério e a Aneel, o que levou a AudElétrica, apesar de considerar a recomendação não implementada, propor o fim do seu monitoramento (peça 73, p. 41).
35. Acompanho a proposta da AudElétrica, uma vez que, ante a ausência de divergências de entendimento entre Aneel e o MME no espaço de tempo monitorado e o fato de que casos controversos são pontuais, concordo com o fim do monitoramento da presente recomendação, cabendo eventual acompanhamento ser desenvolvido nos processos específicos de desestatização a cargo deste Tribunal.
36. Diante do exposto, tendo em vista o cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.1, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.806/2021-Plenário; a implementação das recomendações dos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.1.3, 9.3.2 e 9.3.3; a não implementação da recomendação do subitem 9.4.1, que será monitorada no autos do TC 021.594/2023-6; e a dispensa do monitoramento das recomendações dos subitens 9.3.4 e 9.4.2, em razão das justificativas apresentadas pela Aneel e o MME, acolho a proposta da AudElétrica, no sentido de arquivar os presentes autos.



VI. Dos benefícios efetivos do monitoramento

37. Não poderia encerrar este voto sem destacar os benefícios da auditoria operacional sobre Reforços e Melhorias de Transmissão (TC 035.319/2020-08) e do presente monitoramento, que foram:

a) implementação de melhorias nos sistemas de informação e base de dados dos reforços e melhorias da transmissão de energia, visando obter maior controle em equipamentos instalados, em razão do cumprimento das determinações dos subitens 9.2 e 9.2.1 do Acórdão 2.806/2021-Plenário;

b) atualização de normativos, objetivando deixar mais claro e transparente critérios de concessão de Receita Anual Permitida, adicional, em razão da implementação das recomendações constantes dos subitens 9.3.1.1; 9.3.1.2; e 9.3.1.3 do Acórdão 2.806/2021-Plenário;

c) utilização de custos incorridos na aquisição de equipamentos e na realização de serviços para retroalimentar banco de preços, de modo a proporcionar a instalação de reforços e melhorias em preços mais módicos para os usuários do serviço público prestado, em razão da implementação da recomendação constante do subitem 9.3.2 do Acórdão 2.806/2021-Plenário;

d) reavaliação de vidas úteis regulatórias de equipamentos de transmissão, de modo a reduzir o risco de falhas no sistema de transmissão, em razão do cumprimento da determinação do item 9.1 e da implementação da recomendação do subitem 9.3.3 do Acórdão 2.806/2021-Plenário;

e) estimular a discussão acerca de possíveis lacunas regulatórias que dificultem a distinção entre licitar ou autorizar equipamentos de transmissão, em vista das discussões entre a AudElétrica, a Aneel e o MME, em razão dos itens 9.3.4 e 9.4.1 da mesma decisão.

38. Desse modo, parabeno a AudElétrica, na pessoa de seu Auditor-Chefe, Marcelo Leite Freire, e dos integrantes da equipe de auditoria operacional pela qualidade dos trabalhos realizados.

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 30 de abril de 2025.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 971/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 044.378/2021-1
- 1.1. Apenso: TC 035.319/2020-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Operador Nacional do Sistema Elétrico e



Ministério de Minas e Energia

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: Não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este monitoramento das medidas implementadas pelas unidades jurisdicionadas para atender os comandos expedidos pelo Acórdão 2.806/2021-Plenário, e, que se apreciou auditoria operacional realizada no processo de autorização de reforços e melhorias das instalações de transmissão de energia elétrica.

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, V, 243 e 250, § 1º, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.1, 9.2.1 e 9.2.2;

9.2. considerar implementadas as recomendações dos subitens 9.3.1.1, 9.3.1.2, 9.3.1.3, 9.3.2 e 9.3.3;

9.3 considerar não implementada a recomendação do subitem 9.4.1 e determinar que a AudElétrica a monitore nos autos do TC 021.594/2023-6;

9.4 considerar não implementadas as recomendações dos subitens 9.3.4 e 9.4.2, dispensando o seu monitoramento, em razão do acolhimento das alegações dos gestores;

9.5 comunicar a presente decisão ao Ministério de Minas e Energia, à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao Operador Nacional do Sistema Elétrico;

9.6 arquivar os autos.

10. Ata nº 14/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/4/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0971-14/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, 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)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 14, DE 30 DE ABRIL DE 2025
(Sessão Ordinária do Plenário)



Relatório, votos e minutas de acórdão proferidos no processo TC-032.069/2023-5, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 032.069/2023-5 [Apenso: TC 037.762/2023-0]

Natureza: Embargos de Declaração (Solicitação do Congresso Nacional), Agravo (Solicitação do Congresso Nacional)

Órgão/Entidade: não há.

Interessados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).

Representação legal: André Luiz Gerheim (30.519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73.681/OAB-DF) e outros, representando Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas – APDAP PREV; André Luiz Gerheim (30.519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73.681/OAB-DF) e outros, representando Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social; Carlos Eduardo Maciel Pereira (69.430/OAB-DF), representando Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos – Ambec; Lucas Andrade Moreira Pinto (60.625/OAB-DF) e Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP), representando Instituto Nacional do Seguro Social.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN), COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADE NO ÂMBITO DO INSS, ENTIDADES SINDICAIS, ASSOCIATIVAS E INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS, COM DESCONTOS INDEVIDOS NOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA DE MILHÕES DE APOSENTADOS. INSPEÇÃO. DESCONTOS CONSIGNADOS NA FOLHA DE PAGAMENTO RELATIVOS A EMPRÉSTIMO E MENSALIDADE ASSOCIATIVA NÃO AUTORIZADOS PELOS TITULARES DOS BENEFÍCIOS. CAUTELAR PARA IMPEDIR NOVAS CONSIGNAÇÕES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SCN. ARQUIVAMENTO. AGRAVOS. NÃO CONHECIMENTO DE DOIS. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DE UM AGRAVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DE UM. CONHECIMENTO E ACOLHIMENTO PARCIAL DE OUTROS EMBARGOS. EFEITOS INFRINGENTES PARA A ALTERAÇÃO DE FUNDAMENTAÇÃO DE DETERMINAÇÃO. MANUTENÇÃO DOS DEMAIS ITENS. RENOVAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR COM DETERMINAÇÃO PARA A SUSPENSÃO DOS PROCEDIMENTOS. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com pedido de medida cautelar, encaminhada pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, por meio do Ofício 174/2023/CFFC-P, de 16/8/2023, que enviou o Requerimento 285/2023-CFFC, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro, o qual solicita “apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados” (peças 3-4).

2. O processo foi apreciado no mérito por intermédio do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, cuja decisão foi a seguinte:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com pedido de medida cautelar, encaminhada pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, por meio do Ofício 174/2023/CFFC-P (peça 3), de 16/8/2023, que enviou o Requerimento 285/2023-CFFC, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro, que solicita “apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados” (peça 4)..

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

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento nos arts. 1º, II, e 38, I, da Lei 8.443/1992, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 232, III, do Regimento Interno e 4º, I, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. informar à Exma. Sra. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, que, como resultado da inspeção realizada em atendimento a esta SCN (Fiscalis 214/2023), foram obtidos os esclarecimentos expostos nesta instrução, tendo a citada fiscalização resultado nos encaminhamentos constantes desta proposta;

9.3. adotar medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

9.3.1. somente averbe novos descontos de mensalidade associativa por meio de assinatura eletrônica avançada e biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991;

9.3.2. realize o bloqueio automático para averbação de novos descontos, sejam de empréstimo consignado, sejam de mensalidade associativa, para todos os segurados do INSS, independente da data de concessão do benefício.

9.4. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020 que, no prazo de 90 dias:

9.4.1. seja efetivamente implementada ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, com relação aos termos de filiação e de autorização referentes a todos os descontos de mensalidade associativa vigentes até a publicação da IN PRES/INSS 162/2024, em cumprimento aos arts. 2º e 50, II, da Lei 9.784/1999, ao art. 115, V, da Lei 8.213/1991 e ao art. 154, V, do Decreto 3.048/1999;

9.4.2. em cumprimento aos §§ 1º, 1º-A e 7º-A do art. 154 do Decreto 3.048/1999, implementem, para todos os benefícios pagos pelo INSS, ferramenta que viabilize o bloqueio automático e o desbloqueio prévio, pessoal e específico para cada averbação de desconto, seja de empréstimo consignado, seja de mensalidade associativa;

9.5. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de noventa dias, institua a avaliação periódica de que trata o § 1º-F do art. 154 do Decreto 3.048/1999 e, caso identifique irregularidades frequentes ou substanciais, aplique as penalidades previstas na legislação e nos acordos de cooperação técnica;

9.6. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que, em até 120 dias:

9.6.1. em conformidade com o § 1º-B do art. 154 do Decreto 3.048/1999, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam revalidadas, utilizando como critério para comprovação da manifestação de vontade do segurado o uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991;

9.6.2. no caso de serem identificadas entidades com número elevado de autorizações de consignação não confirmada, solicite a apresentação física de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas, obrigação presente no art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024);

9.6.3. após a avaliação supramencionada, adote as medidas administrativas para identificar e responsabilizar as entidades associativas e sindicais com suspeita de fraudes na autorização das consignações de mensalidades, bem como promover o ressarcimento de valores eventualmente descontados indevidamente;

9.6.4. informe sobre os resultados das apurações determinadas nos itens 9.6.1 a 9.6.3 à esta Corte de Contas para fins de monitoramento, bem como ao Ministério Público para que sejam avaliadas eventuais repercussões de eventuais fraudes na esfera criminal;

9.7. recomendar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que, de imediato, proceda a ampla e intensa divulgação em seus canais usuais de comunicação no sentido de esclarecer aos beneficiários sobre a possível ocorrência de descontos indevidos de mensalidades associativas em seus contracheques, informando os meios disponibilizados pelo INSS para essa verificação e para o bloqueio de eventuais descontos indevidos identificados, além de informar os procedimentos a serem adotados pelos beneficiários para recuperação dos valores descontados indevidamente;

9.8. dar ciência desta decisão ao Deputado Gustinho Ribeiro, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

9.9. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (em atenção ao Ofício 174/2023/CFFC-P), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), da presente decisão, dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

9.10. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) que proceda o monitoramento das determinações e recomendações exaradas na presente deliberação; e

9.11. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008.

2. Com a decisão de mérito prolatada, foram apresentados os recursos consolidados na tabela a seguir:

Número/Tipo	Recorrente	Pedido
R001 – Agravos	Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social	a) reforma da medida cautelar adotada, a fim de que seja reconhecida a dificuldade no recolhimento da documentação no prazo de 90 (noventa) dias, em razão da vultosa quantidade de fichas cadastrais que estão espalhadas por todo país para o recolhimento em um curto prazo de tempo, havendo dilação do prazo estabelecido; b) reforma da decisão no subitem 9.6.1, que estabelece a possibilidade de exclusão de todos os descontos automaticamente caso não sejam revalidadas todas as autorizações no prazo de 120 (cento e vinte) dias, tendo em vista que não considerou a dificuldade na realidade fática a ser enfrentada e os prejuízos que serão ocasionados na

		vida dos milhares de associados; c) subsidiariamente, que seja utilizada a revalidação por meio da tecnologia bancária, por contemplar maior número de pessoas, sendo um meio mais eficaz e democrático que o determinado pela decisão.
R002 – Agravado	Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas – APDAP PREV	a) reforma da medida cautelar adotada a fim de que seja reconhecida a dificuldade no recolhimento da documentação no prazo de 90 (noventa) dias, em razão da vultosa quantidade de fichas cadastrais que estão espalhadas por todo país para o recolhimento em um curto prazo de tempo, havendo dilação do prazo estabelecido; b) reforma da decisão no subitem 9.6.1, que estabelece a possibilidade de exclusão de todos os descontos automaticamente caso não sejam revalidadas todas as autorizações no prazo de 120 (cento e vinte) dias, tendo em vista que não considerou a dificuldade na realidade fática a ser enfrentada e os prejuízos que serão ocasionados na vida dos milhares de associados; c) subsidiariamente, que seja utilizada a revalidação por meio da tecnologia bancária, por contemplar maior número de pessoas, sendo um meio mais eficaz e democrático que o determinado pela decisão.
R003 – Agravado	Instituto Nacional do Seguro Social – INSS	34. Primeiramente, o INSS requer seja admitido o recurso e concedido efeito suspensivo, nos termos do art. 289, § 4º, do RI-TCU, para sobrestar o cumprimento do subitem 9.3.2 do Acórdão nº 1.115/2024-TCU-Plenário, tão somente no tocante ao bloqueio automático dos benefícios para averbação de novos descontos referentes ao empréstimo consignado. 35. Sucessivamente, o INSS requer seja conhecido e provido o presente agravo a fim de que seja reconsiderada a medida cautelar concedida, nos termos do art. 289 do RI-TCU, de modo que não seja o INSS obrigado a realizar o bloqueio automático para averbação de novos descontos referentes apenas ao empréstimo consignado, como determinado no subitem 9.3.2. 36. Caso assim não entenda Vossa Excelência, requer-se, em caráter subsidiário, que as razões do presente agravo sejam submetidas à apreciação do colegiado competente para o julgamento de mérito do processo, na forma prevista no § 1º do artigo 289 do RI dessa Egrégia Corte de Contas.
R004 – Embargos de Declaração	Instituto Nacional do Seguro Social – INSS	20. Com tais considerações, o INSS postula o provimento dos Embargos de Declaração a fim de se promover o saneamento da obscuridade constante do subitem 9.6.1 do Acórdão nº 1.115/2023-TCU-Plenário, com efeitos infringentes, de modo que seja excluída a determinação de revalidação de todas as autorizações de descontos referentes às mensalidades associativas em até 120 dias, uma vez que por manifesta opção do legislador tal obrigação foi retirada da Lei nº 8.213/1991, o que resultou na caducidade da norma prevista no § 1º-B do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999. 21. Ademais, pugna pela alteração do prazo estipulado de até 120 (cento e vinte) para 360 (trezentos e sessenta) dias, para que as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam confirmadas pelo uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022, c/c o art. 115, V, da Lei 8.213/1991, face as limitações impostas pelos sistemas informatizados disponíveis à autarquia.
R005 – Embargos de Declaração	Associação Dos Aposentados Mutualistas Para Benefícios Coletivos – Ambec	a) receber, conhecer e processar os presentes aclaratórios, posto que tempestivos, conferindo-lhe o regular EFEITO SUSPENSIVO; b) ao final, DAR PROVIMENTO aos presentes Embargos de Declaração para o fim de reconhecer a ocorrência das obscuridades apontadas, conferindo-lhe efeitos infringentes, especialmente no sentido de TORNAR SEM EFEITO a íntegra do subitem 9.6.1 do Acórdão Embargado, ou alternativamente,



		suprimir a condicionante do subitem 9.6.1 do Acórdão Embargado atinente exclusivamente a apresentação de documento de identificação civil oficial e válido com foto dos associados, para a revalidação das averbações de mensalidades associativas realizadas até a vigência da IN INSS 162/2024, tudo na forma e para os fins legais.

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com pedido de medida cautelar, encaminhada pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, por meio do Ofício 174/2023/CFFC-P, de 16/8/2023, que enviou o Requerimento 285/2023-CFFC, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro, o qual solicita “apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados” (peças 3-4).

2. O processo foi apreciado no mérito por intermédio do Acórdão 1.115/2024 – TCU – Plenário, cuja decisão segue reproduzida no relatório precedente.
3. Na sessão de 5/6/2024, este TCU adotou medidas cautelares determinando que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) só averbe novos descontos de mensalidades associativas mediante assinatura eletrônica avançada e biometria previstas na IN PRES/INSS 162/2024, ou mediante a confirmação da existência dos documentos legalmente exigidos.
4. Na mesma Sessão, ainda em junho de 2024, foi determinado ao INSS o dever de realizar o bloqueio automático para novos descontos, sejam de empréstimos consignados ou de mensalidades associativas, para todos os segurados, independentemente da data de concessão do benefício.
5. Ademais, o TCU ordenou que o INSS e a Dataprev implementassem, em 90 dias, ferramentas tecnológicas que possibilitem a assinatura eletrônica avançada e biometria para todos os termos de filiação e autorizações de descontos vigentes, bem como um sistema que permitisse o bloqueio e desbloqueio automático e específico para cada averbação de desconto nos benefícios pagos.
6. Também em junho de 2024, foi determinado que o INSS, no prazo de 120 dias, revalidasse todas as autorizações de consignação referentes a mensalidades associativas, utilizando critérios que comprovem a manifestação de vontade dos segurados, sob pena de exclusão automática dos descontos. Naquela ocasião foi ressalvado que, caso fossem identificadas entidades com elevado número de autorizações não confirmadas, deveria o INSS solicitar a imediata apresentação física dos termos de filiação e autorizações de desconto, além de adotar medidas administrativas para identificar e responsabilizar entidades suspeitas de fraudes, promovendo o ressarcimento de valores descontados indevidamente e informando os resultados ao TCU e ao Ministério Público.
7. O TCU recomendou ainda, na Sessão de 5/6/2024, que o INSS realizasse ampla divulgação aos beneficiários sobre possíveis descontos indevidos e os procedimentos para verificação e recuperação de valores. Por fim, o Tribunal autorizou o monitoramento das determinações pela AudBenefícios, comunicou as partes envolvidas e arquivou o processo, considerando a solicitação integralmente atendida.

8. Com a decisão de mérito prolatada, foram apresentados os recursos consolidados na tabela a seguir:

Número/Tipo	Recorrente	Pedido
R001- Agravado	UNIVERSO ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS DOS REGIMES GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	“a) A reforma da medida cautelar adotada a fim de que seja reconhecida a dificuldade no recolhimento da documentação no prazo de 90 dias, em razão da vultosa quantidade de fichas cadastrais que estão espalhadas por todo país para o recolhimento em um curto prazo de tempo, havendo dilação do prazo estabelecido; b) A reforma da decisão no tópico 9.6.1, em que estabelece a possibilidade de exclusão de todos os descontos automaticamente caso não sejam revalidadas todas as autorizações no prazo de 120 dias, tendo em vista que não considerou a dificuldade na realidade fática a ser enfrentada e os prejuízos que serão ocasionados na vida dos milhares de associados; c) Subsidiariamente, que seja utilizada a revalidação por meio da tecnologia bancária, por contemplar maior número de pessoas, sendo um meio mais eficaz e democrático que o determinado pela decisão.”
R002 Agravado	- APDAP PREV-ASSOCIACAO DE PROTECAO E DEFESA DOS DIREITOS DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS	“a) A reforma da medida cautelar adotada a fim de que seja reconhecida a dificuldade no recolhimento da documentação no prazo de 90 dias, em razão da vultosa quantidade de fichas cadastrais que estão espalhadas por todo país para o recolhimento em um curto prazo de tempo, havendo dilação do prazo estabelecido; b) A reforma da decisão no tópico 9.6.1, em que estabelece a possibilidade de exclusão de todos os descontos automaticamente caso não sejam revalidadas todas as autorizações no prazo de 120 dias, tendo em vista que não considerou a dificuldade na realidade fática a ser enfrentada e os prejuízos que serão ocasionados na vida dos milhares de associados; c) Subsidiariamente, que seja utilizada a revalidação por meio da tecnologia bancária, por contemplar maior número de pessoas, sendo um meio mais eficaz e democrático que o determinado pela decisão.”
R003 Agravado	- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS	“34. Primeiramente, o INSS requer seja admitido o recurso e concedido efeito suspensivo, nos termos do art. 289, § 4º, do RI-TCU, para sobrestar o cumprimento do item 9.3.2 do ACÓRDÃO Nº 1115/2024 - TCU – Plenário, tão-somente no tocante ao bloqueio automático dos benefícios para averbação de novos descontos referentes ao empréstimo consignado. 35. Sucessivamente, o INSS requer seja conhecido e provido o presente agravo a fim de que seja reconsiderada a medida cautelar concedida, nos termos do art. 289 do RI-TCU, de modo que não seja o INSS obrigado a realizar o bloqueio automático para averbação de novos descontos referentes apenas ao empréstimo consignado, como determinado no item 9.3.2. 36. Caso assim não entenda Vossa Excelência, requer-se, em caráter subsidiário, que as razões do presente agravo sejam submetidas à apreciação do colegiado competente para o julgamento de mérito do processo, na forma prevista no § 1º do artigo 289 do RI dessa Egrégia Corte de Contas.”
R004 Embargos de Declaração	- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS	“20. Com tais considerações, o INSS postula o provimento dos embargos de declaração a fim de se promover o saneamento da obscuridade constante do item 9.6.1 do ACÓRDÃO Nº 1115/2023 – TCU – Plenário, com efeitos infringentes, de modo que seja excluída a determinação de revalidação de todas as autorizações de descontos referentes às mensalidades associativas em até 120 dias, uma vez que por manifesta opção do legislador tal obrigação foi retirada da Lei nº 8.213/1991, o que resultou na caducidade da norma prevista no § 1º-B do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999. 21.

		Ademais, pugna pela alteração do prazo estipulado de até 120 (cento e vinte) para 360 (trezentos e sessenta) dias, para que as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam confirmadas pelo uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991, face as limitações impostas pelos sistemas informatizados disponíveis à autarquia.”
R005 – Embargos de Declaração	ASSOCIAÇÃO DOS APOSENTADOS MUTUALISTAS PARA BENEFÍCIOS COLETIVOS - AMBEC	“a) receber, conhecer e processar os presentes aclaratórios, posto que tempestivos, conferindo-lhe o regular EFEITO SUSPENSIVO; b) ao final, DAR PROVIMENTO aos presentes Embargos de Declaração para o fim de reconhecer a ocorrência das obscuridades apontadas, conferindo-lhe efeitos infringentes, especialmente no sentido de TORNAR SEM EFEITO a íntegra do item 9.6.1 do acórdão embargado, ou alternativamente, suprimir a condicionante do item 9.6.1 do acórdão embargado atinente exclusivamente a apresentação de documento de identificação civil oficial e válido com foto dos associados, para a revalidação das averbações de mensalidades associativas realizadas até a vigência da IN INSS 162/2024, tudo na forma e para os fins legais.”

9. Feito esse breve relatório, passo a decidir.
 10. Inicialmente, quanto aos agravos R001 e R002, verifico que os recorrentes Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social e Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas não tiveram a condição de parte ou interessados reconhecidas nos autos.
 11. Desta forma, cabe o não conhecimento destes agravos em virtude da ausência de legitimidade, nos termos do art. 289. do Regimento Interno do TCU.
 12. De igual modo, em relação ao embargo de declaração R005, verifico que a Associação dos Aposentados Mutualistas Para Benefícios Coletivos também não foi reconhecida como parte ou interessada.
 13. Por esse motivo, não pode ser admitido seu recurso por ausência de legitimidade recursal, em conformidade com o estabelecido no § 1º do art. 34 da Lei n. 8.443/92 c/c o § 1º do art. 287 do Regimento Interno do TCU.
 14. Já o Agravo (R003) e os Embargos de Declaração do INSS podem ser conhecidos, sem efeito suspensivo, uma vez que atendem aos requisitos da legitimidade, do interesse recursal e da tempestividade, bem como aos requisitos específicos de cada espécie recursal.
- ***
15. Passando ao exame dos recursos, percebo que o Agravo apresentado pelo INSS se insurge contra a medida cautelar proferida no item 9.3.2 do Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, tão-somente no tocante ao bloqueio automático dos benefícios para averbação de novos descontos referentes ao empréstimo consignado.
 16. Assim, solicita que a medida cautelar concedida, nos termos do art. 289 do RI-TCU, seja revista, de modo que não seja o INSS obrigado a realizar o bloqueio automático para averbação de novos descontos referentes apenas ao empréstimo consignado, como determinado no item 9.3.2.
 17. O INSS argumenta que os controles dos empréstimos consignados já possuem

mecanismos de controle mais eficientes que os descontos de mensalidades associativas, pois, desde 17 de abril de 2023, é exigido o reconhecimento biométrico para a averbação de novos contratos, conforme a Instrução Normativa PRES/INSS nº 138/2022.

18. Justifica, ainda, que, entre janeiro e setembro de 2023, foram firmados mais de 15,6 milhões de novos contratos de empréstimos consignados, totalizando 66 milhões de contratos ativos que impactam 16 milhões de benefícios.
19. O bloqueio automático de todos os benefícios exigiria elevado atendimento presencial para desbloqueio em face da preferência dos segurados do INSS por esse tipo de atendimento, causando um fluxo adicional de segurados às agências e prejudicando outros serviços essenciais, caracterizando perigo da demora reverso.
20. Por fim, informa que o INSS já bloqueou automaticamente os benefícios de Amparo Social (LOAS) desde março de 2022 e antecipou o bloqueio de benefícios elegíveis à consignação de mensalidades associativas concedidos antes de setembro de 2021.
21. No entanto, apesar dos argumentos do INSS, entendo que não há motivos para a reforma da decisão recorrida.
22. A existência de fragilidades nos controles internos do INSS, aliada à inépcia da supervisão da pasta ministerial para ocorrência de especial gravidade em prejuízo dos segurados, tem possibilitado fraudes, incluindo a averbação de empréstimos consignados não autorizados, sendo forçoso reconhecer a necessidade de que sejam adotadas medidas preventivas para proteger os segurados contra descontos indevidos.
23. Nesse ponto, entendo que o apresentado número de 66 milhões de contratos de consignação ativos, concentrados em 16 milhões de segurados, reforça o elevado volume de segurados que pode ser alvo de fraudes.
24. Soma-se a isso, o perfil vulnerável dos segurados. De fato, a maioria dos aposentados e pensionistas é formada por idosos e pessoas com baixa escolaridade, que estão mais suscetíveis a fraudes e têm dificuldade em compreender procedimentos complexos, sendo responsabilidade do INSS e do Ministério da Previdência garantir que esses segurados sejam adequadamente protegidos.
25. Discordo, então, que há perigo da demora reverso na cautelar autorizada na decisão recorrida, uma vez que as instituições financeiras responsáveis pela realização dos empréstimos e o próprio INSS possuem estrutura suficiente para atender aos segurados sem causar prejuízos operacionais significativos. O INSS possui a infraestrutura necessária para atender aos segurados, seja por meio das agências físicas, canais digitais ou atendimento telefônico.
26. Garantir a proteção dos benefícios dos segurados é fundamental para a manutenção do bem-estar social e econômico dessa parcela da população. Medidas que fortaleçam os controles internos e evitem fraudes devem ser priorizadas em detrimento de preocupações operacionais. Portanto, a implementação de medidas de proteção adicionais não configura perigo de dano reverso que justifique a suspensão das cautelas já determinadas.
27. A medida merece urgência diante dos inúmeros casos de fraude nos empréstimos consignados dos segurados do INSS, que são autorizados sem o conhecimento do aposentado ou pensionista, como bem vem sendo denunciado através da mídia (e.g. <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/04/23/quadrilha-vende-acesso-a-contas-do-inss-para-emprestimos-consignados-sem-conhecimento-do-aposentado-ou-pensionista.ghtml>; <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-07/estagiarios-do-inss-sao-suspeitos-de-fraudar-credito-consignado>;

[golpe-aco-es-envolvendo-credito-consignado-explodem](#)). Ademais, entendo que atendido o pedido do INSS, os segurados que já tenham um empréstimo consignado em seu benefício poderão estar desprotegidos.

28. Neste ponto, verifico que o INSS dispõe de ferramentas como o aplicativo **Meu INSS**, campanhas informativas e melhorias na usabilidade dos serviços digitais para instruir os segurados sobre o desbloqueio de benefícios e outros procedimentos, minimizando a necessidade de atendimento presencial.
29. Ademais, conforme relatado na peça recursal, uma parcela considerável dos empréstimos consignados foi contratada no último ano já utilizando o reconhecimento biométrico, reforçando a possibilidade de adoção dos procedimentos, com base no bem-sucedido controle implementado pelo INSS.
30. Assim, entendo que o acórdão recorrido não impõe atividades adicionais além das já devidas pelo INSS. A autarquia tem o dever legal e moral de adotar todas as cautelas necessárias para impedir descontos não autorizados, sob pena de responsabilização em caso de falhas nos seus sistemas de controle.
31. Diante dos argumentos apresentados, é evidente que a implementação das medidas solicitadas é essencial para fortalecer os controles internos do INSS e proteger os segurados contra fraudes e descontos indevidos. O perigo de dano reverso não se configura, pois a estrutura existente é suficiente para atender à demanda sem prejuízos operacionais significativos.
32. Há que se manter as medidas determinadas contra esse tipo de fraude, pois a autorização legítima poderia ser desvirtuada em empréstimos adicionais fraudulentos.
33. Portanto, cabe negar provimento ao agravo, pois a medida determinada se mostra essencial para que o INSS continue aprimorando seus mecanismos de controle e garantindo a proteção dos segurados, especialmente os mais vulneráveis.

34. Os embargos do INSS estão direcionados à determinação contida no item 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, que exige a revalidação, em até 120 dias, de todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas, com base no § 1º-B do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999.
35. Afirmado haver obscuridade na decisão recorrida, o INSS argumenta que a norma regulamentada por esse dispositivo foi revogada tacitamente devido à revogação expressa do § 6º do art. 115 da Lei nº 8.213/1991 pela Lei nº 14.438/2022. Assim, informa não haver mais fundamento jurídico para a exigência de revalidação das autorizações.
36. Além disso, argumenta que o cumprimento da determinação, segundo a Dataprev, exige o processamento de cerca de 7,9 milhões de documentos, o que seria tecnicamente inviável no prazo de 120 dias. A Dataprev aponta que seria necessário um prazo mínimo de 360 dias para garantir o processamento adequado.
37. Com tais considerações, o INSS postula o “**provimento dos embargos de declaração** a fim de se promova o saneamento da obscuridade constante do item 9.6.1 do Acórdão 1.115/2023 – TCU – Plenário, com efeitos infringentes, de modo que seja excluída a determinação de revalidação de todas as autorizações de descontos referentes às mensalidades associativas em até 120 dias, uma vez que por manifesta opção do legislador tal obrigação foi retirada da Lei nº 8.213/1991, o que resultou na caducidade da norma prevista no § 1º-B do art. 154 do Decreto nº 3.048/1999”.

38. Ademais, “**pugna pela alteração do prazo** estipulado de até 120 (cento e vinte) para 360 (trezentos e sessenta) dias, para que as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas sejam confirmadas pelo uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024, ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991, face as limitações impostas pelos sistemas informatizados disponíveis à autarquia”.
39. De fato, assiste razão ao embargante quanto à revogação **§ 6º do art. 115 da Lei nº 8.213/1991 pela Lei nº 14.438, de 24 de agosto de 2022**, conforme especificado em seu art. 18, III, o que justifica a reformulação da fundamentação da determinação recorrida.
40. No entanto, ao fazer a retrospectiva da decisão recorrida, percebo restar claro que objetivo da medida ora atacada seria regularizar o relevante número de descontos associativos e sindicais com suspeita de fraudes ou vícios na manifestação de vontade dos segurados.
41. Lembro que essa situação foi encontrada em 35,7% dos casos analisados no âmbito da inspeção, o que demonstrou a evidente fragilidade da sistemática até então adotada, pois não foi encaminhada documentação comprobatória das exigências previstas no art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002. Por elucidativo, reproduzo trecho da decisão recorrida:
8. Há um preocupante descontrole nesses processos, pois o INSS ainda não recepciona os termos de filiação e os termos de autorização de desconto de mensalidade associativa.
9. Ressalto, neste ponto, que foi verificado o flagrante descumprimento do art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024), o qual previa a apresentação de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas.
10. Mesmo com a expressa previsão normativa, os gestores do INSS ignoram os normativos, pois o procedimento adotado pela autarquia prevê a possibilidade da implantação do desconto mediante a simples apresentação mensal, à Dataprev, de uma lista de segurados e valores a serem consignados, devendo a informação comprobatória ser apresentada apenas em caso de solicitação do órgão.
11. A fragilidade desta sistemática é evidente e tem causado prejuízos aos segurados, o que foi comprovado pela unidade instrutiva que concluiu que, dez dos 28 casos em que foi solicitada a documentação comprobatória não atendem às exigências de documentação prevista no art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002, o que corresponde a 35,7% dos casos.
42. Conforme relatado, o leniente procedimento adotado pelo INSS pode ser apontado como uma das causas do amplo número de fraudes identificadas, pois prevê a possibilidade da implantação do desconto mediante a simples apresentação mensal, à Dataprev, de uma lista de segurados e valores a serem consignados, devendo a informação comprobatória ser apresentada apenas em caso de solicitação do órgão.
43. Naquela ocasião, destacou-se o flagrante descumprimento do art. 655, III, § 1º, da Instrução Normativa PRES-INSS 128/2022 (vigente à época da execução da inspeção, e revogado pela Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024), o qual previa a apresentação de termos de filiação e de desconto de mensalidade associativa para a autorização dos descontos pelas associações, confederações e entidades de aposentados e/ou pensionistas.
44. Assim, ao determinar a revalidação de todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas, buscou-se tão somente fazer com que o INSS cumprisse o dever mínimo de cuidado com que devem ser acrescentados quaisquer descontos nos holerites dos segurados, em atendimento aos princípios da legalidade, da moralidade pública e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Constituição da República.

45. Nesse ponto, o art. 115 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991 é claro ao estipular que qualquer desconto nos benefícios sociais só poderá ser feito quando expressamente autorizado pelo beneficiário, conforme a seguir demonstrado:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

(...)

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, **desde que autorizadas por seus filiados.**

VI - pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, ou por entidades fechadas ou abertas de previdência complementar, públicas e privadas, **quando expressamente autorizado pelo beneficiário**, até o limite de 45% (quarenta e cinco por cento) do valor do benefício, sendo 35% (trinta e cinco por cento) destinados exclusivamente a empréstimos, financiamentos e arrendamentos mercantis, 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão de crédito consignado ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão de crédito consignado e 5% (cinco por cento) destinados exclusivamente à amortização de despesas contraídas por meio de cartão consignado de benefício ou à utilização com a finalidade de saque por meio de cartão consignado de benefício. [\(Redação dada pela Lei nº 14.431, de 2022\)](#) (...) **(grifou-se)**

46. Assim, entendo por acolher parcialmente os embargos para, modificando a fundamentação, manter a determinação do item 9.6 do acórdão recorrido.
47. Entendo inoportuno também o pedido subsidiário de dilação do prazo de atendimento de 120 para 360 dias especificamente em relação a este item. Neste ponto, apesar da informação da Dataprev quanto ao atendimento do prazo de 120 dias, entendo que as limitações impostas pelos sistemas informatizados disponíveis à autarquia não podem servir de escusas para o não cumprimento do dever de cuidado com os segurados.
48. Entendo que o comando deliberado por esta Corte visa a suprir a irregularidade dos procedimentos realizados pelo INSS e pela Dataprev, uma vez que restou demonstrado que mesmo com expressa previsão normativa prevendo a validação e conferência da autorização dos segurados para a implantação de qualquer desconto consignado em seus contracheques, os gestores do INSS deliberadamente implantaram tais descontos mediante a simples apresentação mensal, à Dataprev, de uma lista de segurados e valores a serem consignados, devendo a informação comprobatória ser apresentada apenas em caso de solicitação do órgão.
49. Restou demonstrado que a evidente fragilidade da sistemática e o prejuízo aos segurados, uma vez que em 35,7% dos casos houve falhas em demonstrar que a documentação comprobatória atenderia às exigências de documentação prevista no então vigente art. 655 da IN PRES/INSS 128/2002.
50. Este foi apenas um dos vários indícios que demonstram que o INSS deixou de priorizar a correção do problema. Aliás, é necessário deixar claro que, ao se deparar com uma ilegalidade o gestor minimamente diligente deve empreender todos os esforços possíveis para saná-la, deixando de apresentar recursos meramente protelatórios como os apresentados no caso em tela.
51. Apenas para ilustrar a gravidade da falta de gestão e priorização do INSS neste caso concreto, é possível registrar que enquanto a Divisão de Consignação em Benefícios, responsável pelo controle das consignações, é composta por apenas um chefe de divisão e dois servidores, quatro Procuradores Federais da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS foram destacados apenas para apresentar os embargos ora analisados, demonstrando assim, que foi dada maior prioridade ao combate às decisões desta Corte do que para a prevenção das

fraudes mediante à implementação das medidas determinadas por este Tribunal.

52. Assim, rejeito as razões trazidas nos embargos, pois se configuram como mero inconformismo com a decisão exarada por esta Corte de Contas.

53. Diante dos graves indícios de deliberado descumprimento da decisão desta Corte de Contas, trazidos à luz na *Operação Sem Desconto*, entendo que se faz necessário a expedição de nova medida cautelar capaz de resguardar os bens jurídicos protegidos pelo Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário.
54. De fato, na ocasião daquele julgamento, este TCU entendeu que “diante da urgência de que sejam evitados novos descontos indevidos”, fosse determinado cautelarmente o “o bloqueio automático para averbação de novos descontos, sejam de empréstimo consignado, sejam de mensalidade associativa, para todos os segurados do INSS”.
55. A fumaça do bom direito para a emissão de nova cautelar está presente neste momento, uma vez que o descortínio da operação policial evidencia que podem ter sido usados subterfúgios para o não cumprimento do comando realizado por esta Corte, notadamente no que tange à implementação de descontos associativos e sindicais, com o intuito de perpetuação da fraude.
56. Neste ponto, deixo claro que, à exceção do comando oposto no item 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, objeto dos embargos do INSS, todo o Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário permanece vigente, com as determinações exigíveis da gestão do INSS, tendo vista a notificação de Acórdão encaminhada pelo Ofício 26995/2024-TCU/Seproc em 12/6/2024 (peça 67), com termo de ciência acostado à peça 68.
57. Em especial, as cautelares decididas naquela ocasião visaram impossibilitar que fossem realizados novos descontos de mensalidade associativa sem a implementação de controles adicionais de “assinatura eletrônica avançada e biometria”, bem como orientaram o INSS a realizar o “bloqueio automático para averbação de novos descontos, sejam de empréstimo consignado, sejam de mensalidade associativa, para todos os segurados do INSS, independente da data de concessão do benefício”.
58. Nesta etapa processual, entendo que estão presentes indícios de que, por meio da atuação fraudulenta da alta gestão do INSS, pode ter havido o deliberado descumprimento das decisões exaradas por esta Corte de Contas, por meio da “criação de uma regra transitória para liberar o desbloqueio de 785.309 inclusões de 32 associações”, conforme amplamente noticiado pela imprensa (e.g. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/04/29/fraudes-no-inss-oficio-e-registro-no-sistema-indicam-que-ex-chefe-do-orgao-deu-aval-para-manutencao-de-esquema-diz-pf.ghml>).
59. Assim, entendo estar presente também o requisito do perigo da demora, uma vez que a própria vigência de acordos de cooperação celebrados pelo INSS pode colocar em risco a integridade financeira dos segurados do INSS, bem como da possibilidade que novos descontos fraudulentos sejam implementados.
60. Assim, entendo que, nesta etapa processual, estão presentes os requisitos para que, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno desta Corte c/c o art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, seja determinado cautelarmente ao INSS a suspensão de **todos** os Acordos de Cooperação Técnica - ACTs relativos aos descontos, em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de mensalidade associativa fundamentados na Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024, bem como que sejam suspensos **quaisquer** descontos de



mensalidades associativas oriundas destes ACTs, até decisão definitiva por parte do TCU.

61. Ademais, cabe a realização de oitiva do INSS para que, no prazo de 5 (cinco) dias, indique as medidas adotadas para o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, em especial, das medidas cautelares vigentes, incluindo nova cautelar adotada nesta decisão, bem como, em caso de descumprimento, apresente justificativas, incluindo a disponibilização de todos os atos administrativos que fundamentaram o descumprimento, com a indicação dos responsáveis pela adoção.

62. Ademais, diante dos graves indícios de deliberado descumprimento da decisão desta Corte de Contas, trazidos à luz na *Operação Sem Desconto*, amplamente noticiada pela imprensa, cabe orientar a Segecex que promova imediato monitoramento do cumprimento das determinações exaradas, bem como, caso necessário, adote as medidas de responsabilização em caso do descumprimento dos prazos estabelecidos, ou ainda, que tenham sido tomadas ações a retardar a efetividade da ação de controle empreendida por esta Corte de Contas.
63. Entre outras medidas, no curso do monitoramento, nos termos do art. 44. da Lei Orgânica do TCU, entendo necessário que a unidade técnica apure a existência de indícios de que eventuais gestores no âmbito do INSS, do Ministério da Previdência Social, ao qual aquele órgão é vinculado, ou da Administração Pública Federal, **possam ter** retardado ou dificultado o cumprimento das deliberações desta Corte, ou tenham causado danos ao Erário ou buscado inviabilizar o seu ressarcimento, e, em caso positivo, identifique e proponha o afastamento temporário destes gestores de suas funções, bem como, garantido o contraditório e a ampla defesa, que sejam verificadas as possíveis condições para inabilitação destes gestores para cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do art. 60. da Lei Orgânica do TCU.
64. Ademais, entendo necessário que a unidade instrutiva inclua, no escopo do monitoramento, o acompanhamento de eventuais medidas tomadas pela Administração Pública Federal para o ressarcimento dos segurados lesados, bem como, em caso de constatado dano ao erário, a exemplo da existência de decisões judiciais ou administrativa que imponham responsabilidade solidária ou subsidiária do Estado para esse ressarcimento, proponha a abertura de Tomada de Contas Especial para a apuração da responsabilidade por eventuais danos, bem como, caso seja necessária, a proposição da medida de indisponibilidade de bens autorizada pelo nosso Regimento.
65. Por fim, cabe dar ciência desta decisão ao Ministério Público Federal, ao Departamento de Polícia Federal e ao Ministério da Previdência Social, em face das apurações criminais em curso.

Ante o exposto, Voto no sentido que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator



ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 032.069/2023-5.

1.1. Apenso: 037.762/2023-0

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Solicitação do Congresso Nacional), Agravo (Solicitação do Congresso Nacional).

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).

3.2. Recorrentes: Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social (08.302.024/0001-07); Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas – APDAP PREV (07.699.920/0001-99); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Associação de Aposentados Mutualista Para Benefícios Coletivos – Ambec (08.254.798/0001-00).

4. Órgão/Entidade: não há.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: André Luiz Gerheim (30.519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73.681/OAB-DF) e outros, representando Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas – APDAP PREV; André Luiz Gerheim (30.519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73.681/OAB-DF) e outros, representando Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social; Carlos Eduardo Maciel Pereira (69.430/OAB-DF), representando Associação de Aposentados Mutualista para Benefícios Coletivos – Ambec; Lucas Andrade Moreira Pinto (60.625/OAB-DF) e Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP), representando Instituto Nacional do Seguro Social.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), com pedido de medida cautelar, encaminhada pela Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, Deputada Bia Kicis, por meio do Ofício 174/2023/CFFC-P, de 16/8/2023, que enviou o Requerimento 285/2023-CFFC, de autoria do Deputado Gustinho Ribeiro, o qual solicita “apuração de irregularidade no âmbito do INSS, entidades sindicais, associativas e instituições bancárias, com descontos indevidos nos proventos de aposentadoria de milhões de aposentados”.

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 no art. 289. do Regimento Interno do TCU, não conhecer dos agravos apresentados pelo Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social e pela Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas;

9.2. com fundamento no § 1º do art. 34 da Lei nº 8.443/1992, c/c o § 1º do art. 287 do Regimento Interno do TCU, não conhecer dos embargos apresentados pela Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos;



9.3. conhecer do agravo apresentado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, sem efeito suspensivo, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 289 e 183 do Regimento Interno do TCU para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.4. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, com efeito suspensivo apenas quanto ao item 9.6.1. do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, para, no mérito, acolhê-los parcialmente apenas para realizar reforço da fundamentação do subitem 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, nos seguintes termos, mantendo-se inalterados os demais itens da deliberação recorrida:

9.6. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que, em até 120 dias:

9.6.1. em conformidade com os incisos V e VI do art. 115 da Lei 8.213, de 24 de Julho de 1991 **e em respeito aos princípios da moralidade, legalidade e eficiência insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal**, sob pena de os descontos serem excluídos automaticamente, revalide todas as autorizações de consignação referentes às mensalidades associativas, utilizando como critério para comprovação da manifestação de vontade do segurado o uso de ferramenta tecnológica que permita a assinatura eletrônica avançada e a biometria previstas no art. 4º, inciso II, da IN PRES/INSS 162/2024; ou ainda por meio da confirmação da existência dos documentos previstos no art. 655, III, da IN PRES/INSS 128/2022 c/c art. 115, V, da Lei 8.213/1991.

9.5. com fulcro no art. 276 do Regimento Interno desta Corte c/c o art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992, determinar cautelarmente ao INSS a suspensão de todos os Acordos de Cooperação Técnica - ACTs relativos aos descontos em benefícios de aposentados ou pensionistas do Regime Geral de Previdência Social de mensalidade associativa fundamentados na Instrução Normativa PRES-INSS 162, de 14/3/2024, bem como que seja suspensos quaisquer descontos de mensalidades associativas oriundas destes ACTs;

9.6. realizar oitiva do INSS para que, no prazo de 5 (cinco) dias, indique as medidas adotadas para o cumprimento das determinações exaradas no Acórdão 1.115/2024 - TCU – Plenário, em especial, das medidas cautelares vigentes, incluindo nova cautelar adotada nesta decisão, bem como, em caso de descumprimento, apresente justificativas, incluindo a disponibilização de todos os atos administrativos que fundamentaram o descumprimento, com a indicação dos responsáveis pela adoção;

9.7. orientar a Segecex que, promova imediato monitoramento do cumprimento das determinações exaradas, bem como, caso necessário, adote as medidas de responsabilização em caso do descumprimento das deliberações exaradas por esta Corte de Contas;

9.7.1. inclua, no escopo do monitoramento ora determinado, o acompanhamento de eventuais medidas tomadas pela Administração Pública Federal para o ressarcimento dos segurados lesados, bem como, em caso de constatado dano ao erário, a exemplo da existência de decisões judiciais ou administrativas que imponham responsabilidade solidária ou subsidiária do Estado para esse ressarcimento, proponha a abertura de Tomada de Contas Especial para a apuração da responsabilidade por eventuais danos;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (em atenção ao Ofício 174/2023/CFFC-P), ao Ministério da Previdência, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), dando conhecimento de que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo relatório e voto, poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;



9.9. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério Público Federal e ao Departamento de Polícia Federal, como subsídio às apurações criminais em curso;

9.10. dar ciência desta deliberação aos recorrentes e aos demais responsáveis e interessados, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

VOTO REVISOR

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em agosto de 2023, requerendo a atuação deste Tribunal na apuração de descontos indevidos em benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em outubro de 2023, o Relator identificou que os requisitos para a concessão da cautelar estavam presentes, conforme reconhecido taxativamente no despacho à peça 11, mas optou por não a conceder sob o argumento de que importaria a suspensão do vínculo das entidades associativas e bancos com o INSS, o que demandaria a oitiva da autarquia.

Muito embora o direito a ser tutelado é dos aposentados e pensionistas, e não o das associações, dos bancos e do INSS, cujo prejuízo foi agravado com a realização da oitiva, a cautelar não foi concedida naquela oportunidade, mesmo presentes os requisitos do perigo da demora e da fumaça do bom direito.

Ainda em 2023, foram adotadas todas as medidas saneadoras, mas somente em fevereiro de 2024, o Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, decidiu por prorrogar o prazo para atendimento da solicitação do Congresso Nacional (Acórdão 241/2024-TCU-Plenário, peça 33), sem deliberar sobre o mérito da questão.

Em junho de 2024, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.115/2024-Plenário, da lavra do Ministro Aroldo Cedraz, proferiu medida cautelar determinando o bloqueio imediato de novos descontos de mensalidades associativas e empréstimos consignados, bem como fixou prazo para que o INSS revalidasse todas as autorizações de consignação de mensalidade então vigentes.

Irresignados com o Acórdão, diversas entidades associativas e o próprio INSS apresentaram agravos e embargos de declaração, ainda em junho de 2024.

Após o transcurso de aproximadamente 1 (um) ano desde a prolação do acórdão ora recorrido, o processo voltou à pauta, pela sexta vez, na sessão do Plenário de 30 de abril de 2025, havendo o Relator, E. Ministro Aroldo Cedraz, iniciado a leitura de seu voto e acórdão, sem a disponibilização prévia aos demais Ministros.

O Relator propôs não conhecer dos recursos das associações que não figuram como parte nestes autos, conhecer dos recursos do INSS e dar provimento aos embargos por ele manejados, fundamentando-se, em síntese, na necessidade de aprimorar a proteção dos beneficiários e corrigir obscuridades no acórdão.

Preliminarmente, observo que o Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, embora proferido em junho de 2024, não produziu os efeitos desejados, haja vista que os agravos e embargos opostos permanecem pendentes de apreciação neste Tribunal por quase um ano, sem que tenha havido despacho de conhecimento ou decisão de mérito.

A ausência de manifestação do Relator sobre o conhecimento de tais recursos deu ensejo ao argumento falacioso de que o Acórdão estava suspenso em razão da oposição dos embargos de declaração, nos termos do art. 287, § 3º, do Regimento Interno, ainda que seja evidente que esse efeito não incide sobre a medida cautelar.



Conforme o voto disponibilizado pelo Relator, o efeito suspensivo decorrente da oposição dos embargos incide apenas sobre o item 9.6.1 do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, de natureza não cautelar, que condiciona a manutenção dos descontos associativos à validação das autorizações, em até 120 dias.

Sendo assim, todas as medidas dependentes da aludida determinação restaram igualmente pendentes de execução, porque o núcleo essencial do comando previa, para a efetivação dos controles mínimos, a correta comprovação da manifestação de vontade dos segurados.

Nesse cenário, não obstante a gravidade dos fatos, as suspeitas de fraude e o enorme prejuízo aos aposentados, não há, até o presente momento, avaliação sobre o cumprimento da medida cautelar que determinou o bloqueio de novos descontos de empréstimos consignados e de mensalidades associativas, tampouco manteve-se hígida a determinação de validação das autorizações já existentes, cuja execução deveria ter ocorrido no prazo de 120 dias a partir do acórdão recorrido.

No que tange às circunstâncias que envolvem a tramitação do feito, a mídia noticiou, não sem razão, que o prolongado prazo sem apreciação definitiva dos recursos beneficiou certas entidades que continuaram a implementar descontos fraudulentos nos benefícios dos aposentados.

Ressalto que as entidades recorrentes Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social, Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas (Apdap Prev) e Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos (Ambec) figuram, entre outras, como investigadas na denominada “Operação Sem Desconto” da Polícia Federal que apura fraudes que podem chegar à cifra de R\$ 6 bilhões.

Destaco, ainda, que o procurador federal subscritor dos recursos do INSS (Sr. Virgílio Antônio Ribeiro de Oliveira Filho) foi afastado de suas funções por denúncias de corrupção, fato igualmente relevante para o deslinde da matéria.

Portanto, o impacto social e financeiro dos fatos em apuração neste feito enseja redobrada atenção, atuação célere por parte desta Corte de Contas e intensificação do acompanhamento técnico, consoante as prerrogativas e atribuições fiscalizatórias do TCU.

No tocante às associações que não detinham legitimidade para recorrer, coaduno com o Relator em não conhecer desses recursos. Já em relação aos agravos e embargos opostos pelo INSS, devem ser conhecidos por atenderem aos requisitos atinentes à espécie.

Considero que as circunstâncias fáticas e jurídicas sobre as fraudes e os potenciais danos a milhares de aposentados não recomendam a flexibilização das restrições impostas no acórdão originário.

Além disso, a suspensão dos Acordos de Cooperação Técnica formalizados pelo INSS, que envolvam descontos de mensalidades associativas em folha de pagamento de benefícios previdenciários, adotada por meio do Despacho Decisório PRES/INSS 65 de 28/4/2025 (publicado no DOU de 29/4/2025, Seção 1, p.119), dispensa a medida cautelar adicional sugerida pelo Relator, tendo em vista que afasta o perigo da demora em relação aos descontos ilegais que vinham sendo realizados.

Pelo exposto, deixo de conhecer dos recursos interpostos pelas entidades sem legitimidade para atuar neste feito e conheço do agravo e dos embargos de declaração do INSS, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo ao acórdão recorrido.

Determino o retorno dos autos à unidade técnica, a fim de que proceda, com a urgência devida, à verificação do estágio de implementação do restante das medidas e, quando for o caso, à identificação dos responsáveis por eventuais violações.

Ante o exposto, VOTO no sentido que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Revisor



ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.069/2023-5.
 - 1.1. Apenso: 037.762/2023-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração e agravos em Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev (42.422.253/0001-01); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Recorrentes: Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social (08.302.024/0001-07); Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas – APDAP PREV (07.699.920/0001-99); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40); Associação de Aposentados Mutualista Para Benefícios Coletivos – Ambec (08.254.798/0001-00).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.2. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: André Luiz Gerheim (30.519/OAB-DF), Luisa Lima Bastos Martins (73.681/OAB-DF), Carlos Eduardo Maciel Pereira (69.430/OAB-DF), Lucas Andrade Moreira Pinto (60.625/OAB-DF), Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP e outros).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional encaminhada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, requerendo a atuação deste Tribunal na apuração de descontos indevidos em benefícios previdenciários de aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

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

 - 9.1. não conhecer dos agravos apresentados por Universo Associação dos Aposentados e Pensionistas dos Regimes Geral da Previdência Social e Associação de Proteção e Defesa dos Direitos dos Aposentados e Pensionistas, com fundamento no art. 289 do Regimento Interno do TCU;
 - 9.2. não conhecer dos embargos opostos pela Associação dos Aposentados Mutualistas para Benefícios Coletivos, nos termos do art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU;
 - 9.3. conhecer do agravo e dos embargos de declaração apresentados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social, para, no mérito, negar-lhes provimento; e
 - 9.4. retornar os autos à unidade técnica para que proceda ao monitoramento do Acórdão 1.115/2024-TCU-Plenário, com a maior brevidade possível.

Relatório, votos e minutas de acórdão proferidos no processo TC-027.028/2018-6, cujo relator é o Ministro Aroldo Cedraz.



TC 027.028/2018-6 [Apensos: TC 024.305/2018-9, TC 029.758/2018-1, TC 006.187/2019-6].

Natureza(s): Pedido de Reexame em Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Companhia Docas de Imbituba; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta).

Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.

Representação legal: Michael Gleidson Araujo Cunha (31.917/OAB-DF) e Alexandre Dalfior de Figueiredo, representando Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ana Carolina Souza do Bomfim, representando Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta); Luis Inacio Lucena Adams (29.512/OAB-RJ), Beatriz Giraldez Esquivel Gallotti Beserra (35.253/OAB-DF) e outros, representando Companhia Docas de Imbituba.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO SOBRE O PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS FINAL DA CONCESSÃO DO PORTO DE IMBITUBA/SC. CIÊNCIA DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS. ACÓRDÃO 1.351/2020-TCU-PLENÁRIO. PEDIDO DE REEXAME. REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ANÁLISE DE NOVOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PELA CDI. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como o Relatório, a instrução elaborada no âmbito da antiga Secretaria de Recursos (peça 142), a qual contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 143-144), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reexame interposto pela Companhia Docas de Imbituba (peça 127), contra o Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário (peça 108), relatado pelo Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos:

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

9.1. dar ciência ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014:

9.1.1. de que os lançamentos contábeis sem a correspondente destinação de recursos para a constituição do Fundo de Compensação do Capital Inicial e do Fundo de Compensação do Capital Adicional (atualmente denominados “fundos de amortização”) pela concessionária Companhia Docas de Imbituba configuram descumprimento do art. 18 da Lei 3.421/1958 e da Cláusula XXVIII do contrato de concessão;

9.1.2. de que a constituição de conta de capital adicional com base em despesas decorrentes da ampliação das instalações portuárias não realizadas pela concessionária e que não visem compensar capital por ela própria empregado pode configurar descumprimento do art. 18 da Lei 3.421/1958 e das Cláusulas XI e XXVIII do contrato de concessão;

9.1.3. de que a indenização à concessionária pelo saldo negativo da “Conta de Resultados a Compensar” pode configurar descumprimento do §4º do art. 19 da Lei 3.421/1958;

9.1.4. de que a restituição da caução contratual à CDI sem que seja comprovada a existência e a validade do respectivo título de dívida pública pode configurar descumprimento da Cláusula XXXV do contrato de concessão e da legislação aplicável aos títulos da Dívida Pública Federal.

9.2. recomendar ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU c/c o art. 6º da Resolução-TCU 265/2014:

9.2.1. que verifique a necessidade de alteração do posicionamento do órgão quanto à tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba materializado no Despacho sem número de 2/3/2018, tendo em vista: (i) a duplicidade no pleito apresentado pela CDI e corroborado pela Nota Técnica 04/2016/SPP/SEP/MTPA e pelo relatório final do grupo de trabalho; e (ii) as possíveis irregularidades relatadas nesta decisão decorrentes do entendimento exarado na Nota Técnica 04/2016/SPP/SEP/MTPA e referendado pelo relatório final do grupo de trabalho;

9.2.2. que verifique se há ilegalidade na operação de emissão de debêntures por parte da CDI, tendo em vista o Inquérito Administrativo 016/2013 da CVM, e, em caso positivo, quais são os efeitos dessa ilegalidade nas conclusões da tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba;

9.2.3. que considere a situação da imputação, na tomada de contas final, de multas não adimplidas e outros débitos pendentes da CDI com a administração pública federal.

9.3. alertar o Ministério da Infraestrutura de que a incidência de encargos financeiros decorrentes do excessivo transcurso de tempo até a análise final da tomada de contas do Porto de Imbituba pode configurar situação antieconômica, caso se conclua pela existência de quantia a ser indenizada pela União, podendo ocasionar a responsabilização dos agentes que lhe derem causa;

9.4. dar ciência desta decisão ao Ministério da Infraestrutura, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Companhia Docas de Imbituba;

9.5. encerrar os presentes autos.

HISTÓRICO

2. Trata-se de relatório de acompanhamento realizado no extinto Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), atualmente Ministério da Infraestrutura, e na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com o objetivo de analisar o processo de tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba/SC.

3. O fim da concessão do Porto de Imbituba/SC já havia sido fiscalizado pelo TCU (TC 012.967/2012 -2) e, à época, já haviam sido identificados indícios de irregularidades pelo Tribunal, principalmente em relação à fiscalização da Antaq sobre a situação econômica e contábil da concessionária, bem como sobre a evolução patrimonial dos bens da concessão.

4. Posteriormente, considerando que estavam em andamento análises para tomada de decisão quanto aos valores que seriam pagos ou ressarcidos pelas partes envolvidas após a extinção da concessão desse porto à empresa privada Companhia Docas de Imbituba (CDI), e que havia manifestação do então Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil no sentido de que só

haveria indenização à CDI após pronunciamento final deste Tribunal, a Seinfra Porto Ferrovia submeteu ao gabinete do relator proposta de realização de fiscalização, o que foi deferido.

5. O pronunciamento do Tribunal foi demandado por não existir consenso, nas manifestações da Antaq e do MTPA, acerca dos valores que deverão ser pagos ou ressarcidos pelas partes envolvidas após a extinção, em 2012, da concessão desse porto à empresa privada Companhia Docas de Imbituba (CDI).

6. A referida concessão vigorou por um período de 70 anos, nos termos em que dispunham as normas então vigentes, especialmente o Decreto 24.599/1934, que tratava sobre a concessão dos portos nacionais em geral, e o Decreto 7.842/1941, que concedeu à CDI a execução das obras e a exploração do Porto de Imbituba.

7. Encerrada a concessão, a CDI apresentou os seguintes pleitos no âmbito da tomada de contas relativa ao exercício de 2012:

I. Indenização no montante de R\$ 980.972.135,78 (novecentos e oitenta milhões, novecentos e setenta e dois mil, cento e trinta e cinco reais e setenta e oito centavos), pelos investimentos realizados pela CDI na construção e ampliação do Porto de Imbituba, conforme já reconhecido pelo Poder Concedente na conta de capital inicial e nas cinco contas de capitais adicionais da concessão;

II. Abertura de nova conta de capital adicional da concessão, na qual deverão ser incluídos os investimentos realizados nos últimos na construção e ampliação de terminais portuários, e que reverteram em favor da União ao final da concessão;

III. A correção monetária dos valores históricos lançados na CRC e à indenização correspondente ao saldo negativo apurado de R\$ 374.745.000,00 (trezentos e setenta e quatro milhões, setecentos e quarenta e cinco mil reais);

IV. A reconsideração das glosas indicadas acima, realizadas pelas Juntas de Tomadas de Contas nos últimos anos, a consequente adequação da Conta de Resultado a Compensar - CRC;

V. Ao levantamento do montante depositado a título de caução contratual, que atualmente soma R\$ 7.179.918,14 (sete milhões, cento e setenta e nove mil, novecentos e dezoito reais e quatorze centavos).

8. A Antaq posicionou-se sobre a tomada de contas final, por meio do Acórdão-Antaq 63/2015, alterado pelo Acórdão-Antaq 31/2016 (peça 3), de forma a (i) reconhecer o direito da CDI ser indenizada no valor de R\$ 7,2 milhões pelos investimentos não amortizados; (ii) indeferir o pedido relativo à correção monetária sobre os valores lançados na CRC bem como não reconhecer o direito indenizatório sobre o saldo da CRC negativa; (iii) deferir o pedido de reversão das glosas sobre os juros decorrentes das debêntures; (iv) indeferir o pedido de abertura do sexto capital adicional; e (v) reconhecer o direito da CDI sobre o valor depositado a título de caução. A deliberação da agência reguladora, de caráter opinativo, foi encaminhada à então Secretaria Especial de Portos (SEP) para deliberação final.

9. No âmbito do MTPA, o então Secretário de Políticas Portuárias elaborou a Nota Técnica 4/2016/SPP/SEP/MTPAC (peça 4), em que divergiu em parte das conclusões adotadas pela Antaq e determinou o retorno dos autos à agência para refazimento dos cálculos conforme os parâmetros a seguir transcritos (peça 4, p. 94-95):

Assim, finalizando a concessão e fazendo o encontro final de contas da concessão, reconheço à Companhia Docas de Imbituba - CDI, concessionária do Porto de Imbituba até dezembro de 2012, os direitos a:

a) Indenização pelos investimentos realizados pela concessionária com recursos privados na construção e ampliação do Porto de Imbituba. O montante da indenização será calculado pela ANTAQ com base no contrato e na legislação própria, da seguinte forma: os valores investidos pela concessionária que tenham sido homologados pelo Poder Concedente ao longo da concessão devem ser corrigidos monetariamente pelo IPC, índice que efetivamente reflete a inflação do período, e acrescidos de juros remuneratórios de 6% ao ano, desde a data da homologação dos valores até a data do efetivo pagamento da indenização devida. Tendo em

vista que a indenização deveria ter sido paga na data do enterramento da concessão, devem incidir juros legais de mora desde dezembro de 2012 até a data do efetivo pagamento, sobre todo o montante devido;

b) O direito à abertura do sexto capital adicional da concessão e à homologação do montante investido, em valor a ser apurado, e à consequente indenização por esses investimentos, de acordo com os critérios de cálculo descritos no item anterior;

c) Reversão da glosa dos juros sobre as debêntures, no valor apontado pela ANTAQ, com reflexo no saldo da Conta de Resultados a Compensar - CRC do Porto de Imbituba;

d) Ver corrigidos monetariamente os valores lançados na CRC, pelo IPC, índice que reflete efetivamente a inflação do período, e à indenização no valor do saldo negativo apurado;

e) Devolução do montante depositado em favor da União a título de caução, no montante já calculado pela ANTAQ, acrescidos de juros legais de mora desde o fim da concessão até o efetivo pagamento.

10. Em atendimento à solicitação do MTPA, a Antaq refez os cálculos da tomada de contas final, por meio do Relatório 1/2016/GFP/SFC (peça 6), registrando a seguinte ressalva:

4. Por se tratar de assunto já transitado em julgado no âmbito desta Agência, os cálculos aqui apresentados, **não importam, por parte dos presentes relatores, em nenhum reconhecimento de mérito e nem de concordância com as razões de ordem técnica e/ou jurídicas contidas na Nota Técnica nº 04/2016/SPP/SEP/MTPAC (SEI nº 0135802), que levaram à determinação dos presentes cálculos, bem como, dos proveitos financeiros advindos dos valores resultantes e dos parâmetros metodológicos definidos para o cálculo da correção monetária dos valores lançados na CRC.**

5. Sendo assim, reiteramos o posicionamento técnico desta Agência Reguladora nos termos do Acórdão nº 031-2016-ANTAQ (SEI nº 0057017), que corroborou a manifestação técnica desta SFC consignada na NOTE nº 000040-2015-GFP (fls. 1509-1519 do volume SEI nº 0008116), **não merecendo mais qualquer tratativa no que tange às razões de mérito aquilatadas na Decisão proferida pela Diretoria Colegiada da ANTAQ.** (grifos originais)

11. Retornando os autos ao Ministério, as conclusões da SPP e os cálculos efetuados pela Antaq foram consolidados no Memorando 10/2017/AEGM/GM, que apurou o valor de R\$ 3.259.616.863,61 a serem pagos à CDI, composto pelas seguintes parcelas:

Indenização pelos investimentos realizados (Capital inicial e capitais adicionais 1 a 5)	R\$ 2.476.897.346,66
Abertura do Capital adicional 6	R\$ 574.147.698,63
Conta de Resultado a Compensar	R\$ 194.190.917,21
Valor caucionado	R\$ 14.380.901,11

12. Em seguida, por meio do Despacho 378/2017/ASSAD/GM, o então Secretário Executivo do MTPA considerou encerrada a tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba, tendo em vista as manifestações técnicas até então elaboradas.

13. Todavia, em razão das divergências de posicionamento entre os órgãos vinculados ao Ministério, o Ministro de Estado editou a Portaria 931/2017, criando um grupo de trabalho, composto por um membro da Secretaria Executiva, um membro da Secretaria Nacional de Portos e um membro da Consultoria Jurídica, para dirimir os pontos discordantes e analisar conclusivamente a tomada de contas da concessão do Porto de Imbituba. Ao final, o relatório elaborado pelo referido grupo de trabalho (peça 5, p. 5-40) considerou que o Despacho 378/2017/ASSAD/GM deveria ser mantido em sua íntegra, alinhado às premissas da Nota Técnica 4/2016/SPP/SEP/MTPAC e do Memorando 10/2017/AEGM/GM.

14. Dessa forma, o então Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil, em despacho sem numeração datado de 2/3/2018 (peça 5, p. 51), aprovou o relatório do grupo de trabalho e

esclareceu que o montante devido à CDI só seria adimplido após pronunciamento final deste Tribunal.

15. Após análise dos cálculos realizados, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário (peça 108), relatado pelo Ministro Bruno Dantas, manifestou-se por dar ciência, fazer recomendações e emitir alerta, na forma transcrita na introdução acima.

16. Insatisfeita, a Companhia Docas de Imbituba apresentou embargos de declaração (peça 117). O Tribunal, por intermédio do Acórdão 1.969/2020 – TCU – Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, conheceu dos embargos, acolheu-os parcialmente para suprir a omissão identificada, integrando a deliberação recorrida com a fundamentação e os esclarecimentos contidos no voto do Relator, mas manteve inalterado o acórdão embargado (peça 119).

17. Ainda irresignada, a Companhia Docas de Imbituba apresenta o presente pedido de reexame (peça 127), requerendo que (peça 127, p. 79):

[...] o presente recurso seja provido, de modo que seja revisto o entendimento anteriormente adotado por essa Col. Corte e, por conseguinte, caso não se entenda pela nulidade dos acórdãos vergastados, que seja mantido o entendimento firmado pelo Poder Concedente na decisão proferida em 05/03/2018, na qual foi reconhecido o valor da indenização que deverá ser paga à CDI por ocasião do encerramento da Tomada de Contas Final do Porto de Imbituba, nos autos do processo administrativo nº 50300.001433/2013-07.

ADMISSIBILIDADE

18. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 128), ratificado pelo relator, ministro Aroldo Cedraz (peça 130), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 (e subitens) e 9.2 (e subitens) do Acórdão 1.351/2020 – TCU – Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

19. Delimitação

19.1. Constitui objeto do recurso verificar se:

a) houve manifestação do TCU, de forma equivocada, no sentido de que a deliberação do Secretário Nacional de Portos seria suficiente para que fosse reaberta a Tomada de Contas Final (peça 127, p. 8-12);

b) há nulidade dos Acórdãos 1.351/2020 e 1.969/2020, por violação aos princípios do contraditório e ampla defesa (peça 127, p. 12-15);

c) restam valores a serem indenizados à CDI em razão das contas de capital inicial e capitais adicionais 1 a 5 (peça 127, p. 28-51);

d) é devida indenização em razão do capital adicional 6 (peça 127, p. 51-53);

e) é devida indenização pelo saldo negativo da conta de resultados a compensar (peça 127, p. 54-65, 67-69);

f) a caução depositada em garantia ao contrato de concessão deve ser restituída à concessionária (peça 127, p. 66-67);

g) não interessa à tomada de contas final do Porto de Imbituba o Inquérito Administrativo 16/2013, que tramita na Comissão de Valores Mobiliários, cujo objetivo é apurar possível ilegalidade na emissão de debentures realizada pela CDI em favor da empresa BRASPORTOS (peça 127, p. 70-71);

h) não deve ser considerada, na tomada de contas final do Porto de Imbituba, a situação da imputação de multas não adimplidas e outros débitos pendentes da CDI com a administração pública federal (peça 127, p. 72).

20. Houve manifestação do TCU, de forma equivocada, no sentido de que a deliberação do Secretário Nacional de Portos seria suficiente para que fosse reaberta a Tomada de Contas Final.

20.1. A recorrente afirma que houve manifestação do TCU no sentido de que a deliberação do Secretário Nacional de Portos seria suficiente para que fosse reaberta a Tomada de Contas Final, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) o Tribunal, ao rejeitar os embargos de declaração opostos pela CDI na parte em que tratava da inexistência de um ato oficial por parte do Poder Concedente determinando a revisão da Tomada de Contas Final da Concessão do Porto de Imbituba, considerou que a deliberação do Secretário Nacional de Portos já seria suficiente para que fosse determinada a revisão do processo junto ao Ministério da Infraestrutura, sendo despidiêda, naquele ponto, que houvesse um ato oficial da lavra do chefe daquela pasta e que efetivamente representa a União na qualidade de Poder Concedente (peça 127, p. 8);

b) o documento juntado como peça 101 nestes autos, qual seja, o Ofício 73/2020/SAOC-SNPTA/CGG-SNPTA/GABIN-SNPTA/SNPTA, assinado pelo Secretário Nacional de Portos e endereçado ao Secretário Executivo do Ministério da Infraestrutura, é categórico ao afirmar que apenas o Ministro da Infraestrutura poderia determinar a revisão/reabertura da Tomada de Contas Final (peça 127, p. 9);

c) o Secretário Nacional de Portos não tem competência para revogar um ato administrativo prolatado por quem é hierarquicamente superior a ele, sob pena de violação frontal ao Princípio da Hierarquia Administrativa (peça 127, p. 9-10);

d) a AGU se posicionou sobre o tema, nos termos do PARECER 343/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho 693/2017/CONJUR-MTPA/CGU/AGU, onde reconheceu que o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (atual Ministério da Infraestrutura), na condição de Poder Concedente do Setor Portuário, é competente para decidir sobre a Tomada de Contas Final relativa ao fim da concessão do Porto de Imbituba à CDI, sendo que caberia apenas ao próprio Ministro proferir o ato decisório (peça 127, p. 10);

e) não havendo notícias de que o Ministro da Infraestrutura tenha determinado, de forma oficial, a revisão/reabertura do processo de Tomada de Contas Final da Concessão do Porto de Imbituba, conclui-se, assim, que houve desacerto por parte do relator no que tange à análise deste ponto (peça 127, p. 12).

Análise

20.2. Não assiste razão à recorrente. Inicialmente, convém apresentar as informações trazidas pelo Relator, em análise dos embargos de declaração oferecidos pela ora recorrente:

13. No que tange à suposta omissão decorrente da inexistência de decisão formal do Ministro da Infraestrutura sobre a revisão da tomada de contas final da concessão, cumpre esclarecer inicialmente que, no trecho do relatório transcrito pela embargante, o termo “dirigente” não foi empregado para se referir à manifestação do Ministro da Infraestrutura, e, sim, à manifestação do próprio Secretário Nacional de Portos. Para que fique claro, transcrevo novamente o trecho cuja omissão foi apontada pela embargante:

“6. Em resposta, a Secretaria Nacional de Portos pronunciou-se pela revisão da decisão impugnada em manifestação técnica (peça 96), com a anuência do seu dirigente (peça 101).”

14. Cabe observar que a mesma expressão foi utilizada no item 5 do voto por mim proferido. Dessa forma, a decisão recorrida não partiu do pressuposto de que teria havido manifestação oficial do Ministro da Infraestrutura no sentido de determinar a revisão da tomada de contas. Considerou-se suficiente, para a deliberação desta Corte, a manifestação obtida da Secretaria Nacional de Portos de que era necessária a revisão

da tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba, ainda que tal procedimento não estivesse concluído. Esse entendimento fica claro no trecho do voto a seguir transcrito, em que se descreve a revisão da tomada de contas como um processo em andamento:

“25. Por estar de acordo com as análises realizadas, anuo às propostas de ciência e recomendação. Verifico da última manifestação da Secretaria Nacional de Portos que, inclusive, **o processo caminha para sua revisão**, etapa em que a manifestação técnica desta Corte poderá servir de subsídio e no âmbito da qual a concessionária poderá exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa.” (grifo do original)

20.3. Vê-se estar esclarecido que a decisão, então recorrida, não partiu da premissa de que teria havido manifestação oficial do Ministro da Infraestrutura, tampouco afirmou que essa manifestação poderia ser suprida pela manifestação do Secretário Nacional de Portos. O que foi aduzido, isso sim, é que havia uma manifestação daquela secretaria, no sentido de que o processo caminhava para sua revisão, ainda que o procedimento, como ressaltou o Ministro relator, não estivesse concluído, ou seja, ainda que não contasse com a totalidade das manifestações necessárias para sua reabertura.

20.4. Veja-se que o Tribunal sequer determinou a reabertura das contas, mas, tão somente, recomendou que o Ministério da Infraestrutura verificasse a necessidade de alteração do posicionamento do órgão quanto à tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba, em razão das irregularidades observadas no relatório.

20.5. Ademais, o Ministro de Estado da Infraestrutura, por meio do Despacho 64/2020/GM/Minfra (peça 138, p. 3-5), ao ter em conta as razões apresentadas no Parecer 694/2017/CONJUR-MTPA, no Parecer 276/2020/CONJUR-MINFRA e na instrução técnica da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária do Tribunal de Contas da União no curso dos presentes autos, anulou o despacho que havia aprovado a tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba à Companhia Docas de Imbituba.

20.6. Assim, não houve manifestação do TCU no sentido de que a deliberação do Secretário Nacional de Portos seria suficiente para que fosse reaberta a Tomada de Contas Final e as providências relacionadas a esse mister já foram adotadas, conforme defendia a recorrente, pelo Ministro de Estado da Infraestrutura.

21. Nulidade dos Acórdãos 1.351/2020 e 1.969/2020, por violação aos princípios do contraditório e ampla defesa.

21.1. A recorrente afirma que há nulidade dos Acórdãos 1.351/2020 e 1.969/2020, por violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, com fundamento nos seguintes argumentos:

a) ao analisar os embargos de declaração, o Ministro relator afirmou que não ignorou o direito ao contraditório e à ampla defesa da CDI, os quais, diante da nova situação delineada, ainda poderão ser exercidos no âmbito do processo conduzido pelo Ministério, tal afirmação do relator, faz crer que a participação da CDI neste feito foi meramente ilustrativa, ou seja, de nada serviria que fosse feita a devida contestação do relatório elaborado pela área técnica, apesar de o posicionamento dessa Corte de Contas ter ensejado o inadimplemento dos valores que foram reconhecidos pelo Ministro dos Transportes como devidos à CDI e, ainda, ter motivado a reabertura da Tomada de Contas Final da concessão do Porto de Imbituba (peça 127, p. 13);

b) ainda que se possa dizer que a CDI poderá se manifestar naquele feito até que seja devidamente encerrado, tal fato não exime essa Corte de garantir que sejam preservados, no âmbito deste Tribunal, os direitos constitucionais ao contraditório e à ampla defesa da parte, especialmente após recepcioná-la nos autos, reconhecendo sua inequívoca condição de parte interessada (peça 127, p. 13-14);

c) de nada adianta admitir a parte como interessada e lhe conceder prazo para se manifestar, se todos os seus argumentos são sumariamente ignorados, não merecendo sequer uma análise rasa que demonstrasse porque deveriam ou não serem acolhidos (peça 127, p. 14);

d) as Normas Fundamentais do Processo Civil, previstas nos artigos 1 a 12 do Código de Processo Civil, com destaque para a exigência do contraditório prévio para a parte, antes de prolatada eventual decisão, são plenamente aplicáveis a esse Tribunal, por força do que prevê o artigo 15 do mesmo Codex: “Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente” (peça 127, p. 14);

e) por contraditório prévio, deve-se entender que a parte tem o direito de se manifestar previamente à prolação de uma decisão e, mais do que isto, que os seus argumentos sejam devidamente analisados, sob pena de se considerar a decisão como não fundamentada, *ex vi* o art. 489, §1º, IV, do CPC, portanto, passível de nulidade (peça 127, p. 15);

f) Leonardo Carneiro Cunha e Teresa Wambier alertam contra os riscos de se desprestigiar esta importante regra que foi trazida no Codex vigente, que garante a higidez do processo e evita o que os doutrinadores chamam de contraditório meramente formal (peça 127, p. 15).

Análise

21.2. O pedido de habilitação da Companhia Docas de Imbituba como interessada no processo foi deferido pelo Ministro relator, por meio de despacho datado de 21/5/2019 (peça 77). Nesse expediente, o Ministro aduz que embora não exista obrigação legal para que esta Corte se manifeste no âmbito da tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba, eventual decisão deste Tribunal no exercício de suas competências de fiscalização e de controle externo poderá ter resultado em atos do poder concedente no âmbito da referida tomada de contas final.

21.3. Em razão disso e para que fossem observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foi deferido o pedido e fixado prazo de quinze dias para que a Companhia apresentasse manifestação e juntasse, caso desejasse, pareceres técnicos e jurídicos. Após apresentação dos documentos (peças 83 e 84), o Ministro relator, com o fito de, mais uma vez, garantir o contraditório e a ampla defesa, submeteu toda a documentação acostada e as análises realizadas na instrução de mérito da unidade técnica (peça 73) ao crivo dos seus jurisdicionados por meio de oitivas (peças 86-90).

21.4. A instrução de mérito da unidade técnica apontava as possíveis irregularidades cometidas por esses jurisdicionados nas análises realizadas na tomada de contas final. Naquela oportunidade, interessava saber se os órgãos, a quem se dirigia a proposta da unidade técnica, concordavam com os apontamentos realizados pelo Tribunal. Não se estava naquela peça a negar os direitos da Companhia Docas de Imbituba, mas a se questionar a regularidade dos atos praticados pelos jurisdicionados. Estava-se a avaliar ato anterior ao reconhecimento de qualquer direito.

21.5. Nas respostas às oitivas realizadas pelo Tribunal, então, ambos os jurisdicionados (Ministério da Infraestrutura e Agência Nacional de Transportes Aquaviários) manifestaram total concordância com as análises realizadas pela equipe técnica e já corroboradas por pareceres anteriores inseridos nos autos do processo.

21.6. Veja-se que os jurisdicionados do TCU, antes mesmo da deliberação de mérito do Tribunal, já manifestaram o interesse de revisitar o posicionamento anteriormente adotado, por reconhecer a existência das irregularidades apontadas. A partir desse ponto, as questões relacionadas aos direitos da Companhia Docas de Imbituba devem ser tratadas com os órgãos responsáveis pela sua prestação de contas final. Cumpria ao Tribunal apenas apresentar, como fez, as potenciais irregularidades e permitir que o Poder Concedente exercesse suas atribuições.

21.7. Ora, se aqueles responsáveis por encaminhar a documentação ao TCU e demandar a sua manifestação acabam por reconhecer as irregularidades constantes na documentação enviada e a



necessidade de rever seus próprios pareceres, qualquer nova conjectura relativa àquelas peças resultaria em um trabalho improfícuo e desnecessário, dado que nem o próprio emitente considerava sua documentação válida. Tanto é assim, que o Poder Concedente, no uso de sua atribuição, e não por determinação do Tribunal, diga-se, anulou o despacho que havia aprovado a tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba à Companhia Docas de Imbituba (peça 137, p. 3-5).

21.8. A despeito disso, em observância ao contraditório e a ampla defesa, o Tribunal apreciou os embargos de declaração da ora recorrente, apenas para oferecer-lhe esclarecimentos de modo a afastar qualquer percepção de omissão. Veja-se que a decisão embargada nem mesmo padecia de obscuridade, omissão ou contradição, nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, tanto que não foi alterada.

21.9. Ademais, interessa apresentar as lições da Portaria-TCU 35/2014 que, ao aprovar o Manual de Recursos do TCU, assim aduz:

O Tribunal de Contas da União (TCU), no exercício de sua missão institucional, procura imprimir em suas decisões o ideal de justiça. A busca desse imperativo é instrumentalizada por diversos institutos processuais que visam assegurar o respeito às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, permitindo a todos os que se relacionam com o Tribunal a oportunidade de expor seus argumentos, que serão considerados ao longo da instrução do processo.

Encerrada a instrução e proferida a decisão de mérito, o sistema recursal vigente no processo de controle externo possibilita, ainda, o pedido de novo exame da causa, dando seguimento a um diálogo que tem por fim último o aprimoramento das decisões proferidas.

21.10. Em razão desse respeito às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, é que a ora recorrente se dirige ao TCU, mais uma vez, para ter suas ponderações avaliadas, ainda que, como dito anteriormente, o Poder Concedente já esteja realizando novas análises e os pareceres que foram analisados pelo Tribunal nos acórdãos vergastados se encontrem anulados.

21.11. Desse modo, não é possível verificar nulidade dos Acórdãos 1.351/2020 e 1.969/2020, ambos do Plenário, por violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, uma vez que, antes da decisão de mérito, houve manifestação das unidades jurisdicionadas do Tribunal acerca do interesse de revisitar o posicionamento anteriormente adotado, por reconhecer a existência das irregularidades apontadas. Ademais a ora recorrente tem exercido o contraditório e ampla defesa tanto pela oposição de embargos de declaração quanto pela apresentação do presente recurso de reexame.

22. Restam valores a serem indenizados à CDI em razão das Contas de Capital Inicial e Capitais Adicionais 1 a 5.

22.1. A recorrente afirma que restam valores a serem indenizados à CDI em razão das contas de capital inicial e capitais adicionais 1 a 5, em razão dos seguintes argumentos:

a) o relatório desconsiderou as conclusões apresentadas pela Antaq e pelo Poder Concedente que reconheceram o direito de a CDI a ser indenizada pelos investimentos realizados para construção e aparelhamento do Porto de Imbituba durante a vigência do contrato de concessão. Para piorar, firmou o posicionamento de que, por não ter havido a constituição dos fundos para amortização destes investimentos, a CDI descumpriu o art. 18 da Lei 3.421/1958 e a Cláusula XXVIII do contrato de concessão, razão pela qual manifestou-se pela inexistência de valores a serem indenizados à CDI (peça 127, p. 28);

b) esta conclusão, caso seja mantida por este Tribunal, ainda que em caráter de recomendação, importará no entendimento de que se está praticando verdadeiro ato de confisco de um bem privado pelo Estado sem que ocorra o pagamento da justa contraprestação devida ao particular, fato este que não pode sequer ser cogitado, sob pena de se rasgar a própria Constituição Federal e constituir enriquecimento sem causa da administração (peça 127, p. 29);

c) é indubitável que a CDI teve o seu bem estatizado e jamais foi indenizada por isto, em que pese o valor ter sido devidamente avaliado à época dos fatos e a onerosidade ser expressa no contrato. Tais fatos não podem conduzir a outra conclusão, senão a necessidade de se apurar os valores e se promover a remuneração na forma do contrato de concessão (peça 127, p. 29);

d) concluir que inexistem valores a serem pagos à CDI, ainda mais com base nos argumentos que foram utilizados no relatório, extraídos da manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério – que sequer foi acolhida pela área técnica e tampouco pelo próprio Poder Concedente, representado pelo Ministro dos Transportes – soa como verdadeiro escárnio à empresa, que ficou setenta anos privada do seu bem e aguarda desde 2012 a finalização da respectiva Tomada de Contas Final. Além disso, cria uma situação de evidente insegurança jurídica, de vez que o desrespeito às regras contratuais acarreta perda de credibilidade do Estado, dificultando a realização de novos investimentos privados em regime de parceria com a administração pública, imprescindíveis ao desenvolvimento do país (peça 127, p. 29-30);

e) o Porto de Imbituba, conforme dito acima, foi construído e aparelhado pelo empresário Henrique Lage com o objetivo de escoar o minério das jazidas de carvão descobertas no sul do Estado de Santa Catarina (Criciúma), de sua propriedade, tendo sido criada a Companhia Docas de Imbituba para administrar as instalações portuárias, tratando-se, indubitavelmente, de um empreendimento privado que, posteriormente, foi estatizado pelo regime de concessão, ficando registrados os valores e as formas de remuneração dos capitais privados pela União (peça 127, p. 30);

f) o contrato de concessão previa, dentre outras coisas, (i) que a CDI seria remunerada pelos valores relativos aos capitais inicial e adicionais no final da vigência do pacto; (ii) a forma como deveriam ser constituídos estes capitais; e (iii) a obrigação da União de complementar o valor que seria pago a título de indenização pelos capitais caso os Fundos de Compensação (nomenclatura posteriormente alterada para “Reserva para Amortização do Capital Inicial e dos Capitais Adicionais” em razão da vigência da Lei 3.421/58 – a qual ainda que passe a integrar o regime financeiro contratual, mesmo que sem o devido aditivo contratual, em nada altera a obrigação de remunerar o capital privado da concessionária) não fossem suficientes para amortizar o valor dos investimentos realizado pela concessionária, vide a redação das Cláusulas X, XI, XXVIII e XXX (peça 127, p. 30);

g) a Antaq, através do único órgão competente para falar em nome da Autarquia, *in casu*, a sua Diretoria Colegiada, e o Poder Concedente, foram uníssomos em reconhecer que a concessão foi deficitária durante toda a vigência do contrato, bem como quanto ao direito de a CDI ser indenizada pelos investimentos por ela realizados, referentes aos capitais inicial e adicionais 1 a 5, divergindo tão somente quanto ao valor, em decorrência da atualização monetária e dos respectivos juros de mora (peça 127, p. 32);

h) a Antaq (Acórdãos 63/2015-ANTAQ e 31/2016-ANTAQ) entendeu que a CDI faria jus apenas aos valores históricos das contas de capitais, ao passo que o Poder Concedente (Nota Técnica 4/2016/SPP/SEP/MTPA, Memorando 10/2017/AEGM/GM, Despacho 378/2017/ASSAD/GM e o relatório assinado pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria MTPA 931/2017), de forma acertada e irretocável, registrou decisão no sentido de que os valores históricos deveriam ser corrigidos monetariamente até a data do pagamento da indenização, de modo que pudessem reproduzir fielmente o valor do capital investido, *ex vi* o art. 18 da Lei 3.421/1958, com a inclusão de juros, tal como estava previsto no contrato de concessão (peça 127, p. 32);

i) o déficit anual contínuo durante a vigência do contrato de concessão gerou uma impossibilidade fática (ausência de receita disponível) e jurídica (obrigação de pagar débitos já incorridos e necessários ao funcionamento do porto) da concessionária cumprir com a cláusula contratual que previa a constituição dos fundos necessários para a amortização dos investimentos por ela realizados ao longo da concessão. Não se pode exigir contratualmente, aquilo que se sabe ser, ou se tornou, reconhecidamente impossível. Ou seja, não se pode constituir fundos financeiros

ante a ausência de recursos financeiros disponíveis, especialmente quando se sabe que os recursos tarifários são da própria União (peça 127, p. 34);

j) a entrada em vigor da Lei 3.421/1958, que modificou a forma de capitalização das quotas anuais, as quais passaram a ser lançadas a custo do serviço portuário, ou seja, não mais seriam retiradas da renda líquida, mesmo sem ter havido a adaptação do contrato, em nada alterou o crédito em favor da CDI, que continuou permanentemente impossibilitada de retirar os valores do caixa da concessão para constituir os fundos necessários e com direito a receber a contraprestação prevista contratualmente (Obrigação contratual da União, que não se desincumbiu de seu ônus - peça 127, p. 34);

k) as quotas anuais que seriam utilizadas na constituição dos Fundos de Compensação, antes da Lei 3.421/1958, deveriam ser retiradas da renda líquida do porto, ou seja, do lucro apurado anualmente, conforme previa a Cláusula XXVIII do Contrato de Concessão, que foi redigida de acordo com a legislação vigente à época, *in casu*, o Decreto 24.599/1934. A antecipação da despesa para constituição dos fundos de amortização, conforme estabelecido pela Lei 3.421/1958, não altera o fato de não haver efetiva disponibilidade financeira ante a ausência de receitas financeiras suficientes para suprir todas as obrigações do Porto de Imbituba, chegando, inexoravelmente ao mesmo resultado financeiro deficitário e à mesma situação de inadimplência da obrigação por parte da União (peça 127, p. 34);

l) o relatório da Seinfra Porto Ferrovia quedou-se silente quanto ao período entre os anos de 1942 e 1958, portanto, antes da vigência da Lei 3.421/1958, e que compreende a integralidade do pleito da CDI sobre os valores relativos ao capital inicial e parte do capital adicional 1. Basta observar a conclusão que foi apresentada pela Seinfra Porto Ferrovia, transcrita alhures, que se vale de uma legislação que sequer existia à época para tentar justificar a inexistência de valores a serem pagos à CDI, atuando em desesperada defesa da União, distanciando-se da necessária atuação imparcial que o caso exige (peça 127, p. 35-36);

m) não adveio do “entendimento da SPP” a conclusão de que a União deve complementar os valores da indenização do capital inicial e os capitais 1 a 5 que não foram cobertos pelos fundos, mas sim da expressa dicção do contrato de concessão, mais especificamente da Cláusula XXX – Reversão, na qual foi pactuado que caberia à CDI receber da União a parte de cada uma das parcelas do capital que não tiverem sido compensadas por estes fundos (peça 127, p. 36);

n) o contrato de concessão nunca foi aditado e todas as suas cláusulas e condições originais (especialmente as de natureza obrigacional) permaneceram integralmente válidas ante a ausência de exaurimento das obrigações das partes. Nada obstante, a regra legal permanece hígida, nos termos do art. 36 da Lei 8.987/1995, obrigando a União a indenizar os valores referentes aos investimentos realizados pelos concessionários (peça 127, p. 37);

o) se o representante da CONJUR deixou de comparecer às reuniões do Grupo de Trabalho e, pior, deixou de assinar o documento em conjunto com os demais componentes, que sempre se fizeram presentes, isto demonstra apenas que a CONJUR agiu, sempre que pôde, para atrasar ou prejudicar a lisura e a tramitação do processo, tão somente porque não concordava com o entendimento que foi adotado, contrário à sua tese de inexistência de valores a serem pagos à antiga concessionária, em verdadeira atitude que somente pode ser interpretada como ato de vaidade que não condiz com a elevada importância das funções da AGU (peça 127, p. 37);

p) o processo tramitou por quase cinco anos perante a Antaq e o Poder Concedente, com alternância de vários Diretores e Ministros daquela pasta. Foram colhidas inúmeras manifestações das áreas técnicas e jurídicas de ambos os órgãos e, ao final, prevaleceu o entendimento consignado na decisão lavrada pelo Poder Concedente, que enfrentou a questão, com todas as suas complexidades e nuances para, ao final, com base em todos os elementos produzidos nos autos, reconhecer o direito da CDI à justa indenização (peça 127, p. 38);

q) o contrato de concessão é claro ao registrar na Cláusula XXX – Reversão, que se os fundos forem insuficientes para remunerar os capitais, a concessionária receberá da União “a parte de cada

uma das parcelas do capital adicional de que trata a cláusula XI e que na época ainda não estiver compensada (compensada ou amortizada – alteração do nome do fundo em decorrência da Lei 3.421/1958)” (peça 127, p. 39);

r) a natureza onerosa do contrato de concessão, a qual deixa claro que aquilo que não for pago pela constituição dos fundos de amortização, será pago pela União por ocasião da reversão dos bens, não sendo lícito interpretar que a não constituição dos fundos gera a quitação da obrigação da União. Tal ilação, além de não possuir aderência às normas de interpretação dos contratos (pois desnatura a natureza obrigacional da avença), também ofende o Código Civil que estabelece as formas de extinção das obrigações, de vez que não teria havido nem o pagamento (quitação) e tampouco a remissão da obrigação (peça 127, p. 39);

s) o relatório, aparentemente, debruçou-se sobre a concessão apenas no campo teórico, sem apreciar o que de fato ocorreu, ou seja, totalmente divorciado da realidade dos fatos. Isto fica claro quando a Seinfra Porto Ferrovia afirma que “caso a situação tivesse atingido tal ponto, a União disporia de meios para garantir a continuidade do serviço, como, por exemplo, a encampação da concessão”. Mera especulação, dissociada da realidade dos fatos, que estão no passado e podem ser facilmente apurados sem esse tipo de conjectura (peça 127, p. 40);

t) o Porto de Imbituba passou décadas deficitário e nunca recebeu aporte financeiro da União. Próximo ao encerramento do prazo de vigência contratual, um novo grupo empresarial assume o Porto de Imbituba e, desenvolvendo um expressivo trabalho, promove licitações e atrai cargas de modo a tornar o porto superavitário por alguns períodos (sem, todavia, conseguir superar os prejuízos acumulados ao longo das décadas de déficits). Não se pode tecer afirmações que na prática nunca ocorreram e, repita-se, podem ser aferidas (peça 127, p. 40-41);

u) as Tomadas de Contas eram realizadas anualmente pelo Poder Público, que tinha plena e inequívoca ciência do cenário financeiro deficitário do porto, bem como do fato de que a CDI, a despeito de fazer o lançamento contábil das quotas anuais como custo do serviço portuário, não dispunha dos valores em seu caixa, de vez que tais montantes eram utilizados para cobrir as despesas de custeio para a operação do porto. Estes fatos são inquestionáveis e demonstram que a União sempre teve conhecimento de tudo o que estava ocorrendo, todavia, manteve-se inerte ao longo de toda o prazo da concessão, sem fazer aportes financeiros para suprir os prejuízos decorrentes da ausência de tarifa portuária suficiente para suportar as necessidades do Porto de Imbituba ou promover a rescisão contratual da concessão (peça 127, p. 41);

v) havia, no contrato de concessão e na legislação, disposição clara no sentido de que, caso os fundos não fossem suficientes para amortizar integralmente o valor do capital investido pela CDI, caberia à União remunerar a concessionária por ocasião da reversão. Se não houve recursos tarifários suficientes para promover a manutenção dos custos portuários e, simultaneamente, efetivar a constituição dos fundos de amortização do capital da concessão durante a vigência do contrato, é evidente que cabe à União remunerar integralmente os valores dos capitais, que reverteram a seu favor, considerando os valores que ela mesma apurou e reconheceu (peça 127, p. 41-42);

w) outro ponto que deve ser refutado está contido na alegação insistente do relatório de que a CDI não faz jus ao recebimento da indenização pela constituição dos capitais por ter descumprido o contrato e a legislação aplicável ao não constituir os fundos de amortização. Seria ilógico supor que a CDI, voluntariamente, descumpriria o contrato para não constituir os fundos que serviriam para amortizar os investimentos que ela própria realizou (peça 127, p. 42);

x) a União, além de estar plenamente ciente do quadro deficitário da concessão (o que fazia anualmente em suas tomadas de contas), não procedeu com a encampação do contrato simplesmente porque, mesmo nessa situação, também seria obrigada a indenizar a CDI, antecipando o momento de cumprir com sua obrigação, conforme expressamente previsto em lei, o que fica ainda mais claro através da leitura do art. 35, II, § 4º, e, principalmente, do art. 37, ambos da Lei 8.987/1995, sendo que, neste último, a legislação afirma de forma categórica que “considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da

concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior” (peça 127, p. 42-43);

y) o relatório se sustenta na afirmação da área técnica da Antaq de que “as juntas de tomadas de contas sempre recomendaram a constituição do fundo”, e que “foram analisadas todas as tomadas de contas realizadas desde no ano de 1994”, todavia, olvida que a Antaq foi criada apenas no ano de 2001 (art. 1º, IV, da Lei nº 10.233/2001), passando a funcionar efetivamente no ano seguinte (2002) e, pior, que a Tomada de Contas referente ao ano de 1994 foi analisada e julgada apenas no ano 2009, vide as cópias do Processo Administrativo 50300.000004/2009-28, ou seja, faltando apenas três anos para o encerramento do prazo da concessão (peça 127, p. 43);

z) em nenhum momento a CDI contestou que, nas Tomada de Contas Anuais, havia um campo dentro do “Custo dos Serviços Portuários” denominado “Quota do Fundo de Amortização do Capital da Concessão”, que se diferenciava das “Despesas de Exploração”, seja porque constava dos documentos que eram auditados pelo Poder Público, dos quais a CDI acompanhava, tal como determinava a lei, seja porque tal fato não infirmava o seu direito de receber a indenização devida pelos capitais empregados na construção e no aparelhamento do Porto de Imbituba, fato este que foi reconhecido até mesmo pela Antaq, em que pese tenha discordado do montante, apenas quanto a aplicação de atualização monetária e juros de mora (peça 127, p. 44);

aa) o Poder Concedente, como não poderia deixar de ser, reconheceu que, a despeito de haver o lançamento das quotas anuais como custo do serviço portuário, tal como a lei determinava, havia ali uma clara situação de total impossibilidade financeira, de vez que não havia provisionamento na caixa da empresa, sendo impossível dispor de tais valores para constituir os fundos. Tratava-se de mero lançamento contábil, devidamente auditado, do qual a CDI não obteve qualquer proveito econômico ou financeiro (peça 127, p. 45);

ab) o quadro de déficit contínuo da concessão é fato incontestável e, cabe ressaltar, que a CDI apenas cumpriu com suas obrigações legais e contratuais efetuando os pagamentos das obrigações incorridas, visando garantir o funcionamento do porto e a continuidade do serviço público portuário, fazendo uso dos recursos financeiros ao seu alcance (peça 127, p. 45);

ac) a CDI fez uso da emissão de debentures e tomou empréstimos financeiros para promover a manutenção das atividades portuárias, demonstrando que adotou todas as medidas ao seu alcance, inclusive mediante o seu próprio endividamento, para garantir a continuidade do serviço público portuário (peça 127, p. 45);

ad) caso a CDI não tivesse usado os valores dos fundos para remunerar as despesas da exploração, haveria: (i) o descumprimento de outras obrigações contratuais; (ii) a solução da continuidade do serviço público; (iii) os prejuízos acumulados seriam ainda maiores, com graves danos sociais (desemprego) e financeiros, e (iv) o saldo devedor relativo aos capitais e demais despesas financeiras contratuais ainda seriam de obrigação da União, após o encerramento dos serviços concedidos, não havendo qualquer vantagem que se possa aferir na adoção dessa solução (que sequer é uma opção, diante se tratar de fatos pretéritos - peça 127, p. 46);

ae) o relatório propositivo é leviano quando afirma que “pode ter havido direcionamento de recursos para fins diversos daqueles registrados na contabilidade da CDI”, pois, de forma especulativa e desprovida de qualquer prova, cria uma hipótese dissonante da realidade e dos fatos que permearam a concessão, e pior, sugere que a CDI poderia ter até mesmo se apropriado dos valores, repita-se, sem qualquer prova ou indício nesse sentido. Aqui se identifica novamente a ausência de imparcialidade da avaliação técnica, com a inescusável ilação desprovida de qualquer prova, fato que tem prejudicado o bom direito da CDI (peça 127, p. 47);

af) a alegação se dá contra as provas existentes, de vez que, conforme já esclarecido, todas as despesas feitas pela CDI com utilização de recursos tarifários da União foram objeto de tomadas de contas anuais promovidas pelo poder concedente, onde quaisquer despesas consideradas impertinentes ou inoportunas eram expurgadas da contabilidade do porto (peça 127, p. 47);

ag) o contrato de concessão possui inegável caráter oneroso, respaldado por todos os textos legais que incidiram sobre os fatos em questão, quais sejam, os Decretos nos 24.599/1934 e 7.842/1941 e 74.619/1974 e a Lei 3.421/1958, de vez que, além da concessão do Porto de Imbituba, havia ali, em paralelo, a forma empreendida pela União para remunerar a CDI pela estatização do seu bem, a qual, todavia, não se mostrou possível em função da situação de déficit na exploração do porto, situação esta que, por óbvio, jamais poderia ter sido prevista pelas partes (peça 127, p. 48-49);

ah) o que a Seinfra Porto Ferrovia sugeriu em seu relatório propositivo é a inadimplência (verdadeiro calote) da União contra o concessionário, ante a ausência de recursos tarifários da União, durante o prazo de vigência contratual, suficientes para remunerar as despesas da concessão, e, concomitantemente, remunerar o capital inicial e adicionais (investimentos promovidos pela concessionária e avaliados pela União na forma da Cláusula VII, Parágrafo Único do contrato de concessão). Isso não é análise técnica, mas sim o desvirtuamento dos princípios norteadores e das normas jurídicas de regência (peça 127, p. 49);

ai) a União não pode, após o encerramento do contrato, arguir culpa da concessionária para o descumprimento da obrigação de constituir fundos para remunerar o capital. A verdade é que sequer há prejuízo da União nesse caso, pois a remuneração dos capitais é mera contraprestação pelo patrimônio revertido em seu favor. A ausência de recursos tarifários é fato incontroverso e não tem o condão de tornar graciosa a reversão de bens inegavelmente ocorrida e de natureza onerosa (peça 127, p. 49);

aj) quando a CDI deixa de constituir os fundos de amortização, por haver longos períodos de prejuízos acumulados, não há perda de patrimônio da União, pois todos os recursos tarifários auferidos foram aplicados no próprio Porto de Imbituba, conforme apurado nas tomadas de contas anuais. Não se pode confundir prejuízos operacionais com o fato de a União ter recebido os bens que reverteram em seu favor, transformando isso em um suposto “direito de inadimplência” beneficiando ilegalmente a União em detrimento do concessionário (peça 127, p. 49);

ak) o fato é que a União ficou e está com o Porto de Imbituba (inclusive sob regime de delegação ao Estado de Santa Catarina), sem prover a contraprestação em favor daquele que promoveu os investimentos para a construção das instalações portuárias, pois alega que os fundos de amortização para remuneração dos investimentos não foram constituídos e que tal medida era obrigação daquele que promoveu os investimentos, mesmo estando comprovado que os recursos tarifários não eram suficientes para tal desiderato. Está se imputando a responsabilidade da inadimplência do devedor contra o próprio credor (peça 127, p. 49-50);

al) o Contrato de Concessão não impõe obrigação à CDI de obter a qualquer custo tarifas portuárias suficientes para honrar com todas as obrigações, de tal forma que o próprio contrato prevê a possibilidade de haver obrigação da União complementar o valor indenizatório por ocasião da reversão (Cláusula XXX). Esse fato salta aos olhos e supera qualquer ilação em sentido oposto, pois decore da literalidade das cláusulas contratuais. (peça 127, p. 50);

am) no contrato de concessão sub examine, de um lado a CDI entregou as instalações privadas já construídas, promoveu investimentos e ampliações, de outro lado a União se obrigou ao pagamento por meio de quotas anuais retiradas das rendas líquidas decorrentes das tarifas portuárias (ou levadas a custo do serviço portuário a serem remuneradas pela tarifa), sendo certo que o não pagamento ensejaria a indenização por ocasião da reversão dos bens, na forma da cláusula XXX (peça 127, p. 50);

an) não há, no contrato de concessão ou na legislação de regência, qualquer hipótese na qual a União fica desincumbida dessa obrigação, senão pelo efetivo pagamento. A posição do relatório propositivo da Seinfra Porto Ferrovia é desprovida de fundamentação fática e jurídica promove indevida defesa do direito de inadimplência da União, baseado exclusivamente naquilo que já se denomina doutrinariamente como “Direito Administrativo do Medo”, prejudicando que o Brasil chegue ao desejado ambiente de segurança jurídica para que investimentos privados sejam feitos

com menor custo financeiro, reduzindo aquilo que se denomina “Custo Brasil” (peça 127, p. 50-51).

Análise

22.2. Conforme visto nos argumentos trazidos pela recorrente, o relatório da Seinfra Porto Ferrovia e o Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário teriam, de forma contrária as provas existentes nos autos, proposto a inadimplência (verdadeiro calote) da União contra a concessionária. Estar-se-ia, segundo a proposta do TCU, a se cogitar verdadeiro ato de confisco de um bem privado pelo Estado sem que ocorra o pagamento da justa contraprestação devida ao particular.

22.3. A forma reiterada e contundente com que a recorrente se dirige aos autos e acusa o Tribunal de corroborar tão severos atos de ilegalidade, chega a causar perplexidade. A leitura atenta dos autos, entretanto, conforme se verá a seguir, não deixa qualquer dúvida sobre os acertos do Tribunal na análise do caso em tela. Não fosse a atuação tempestiva do TCU, os cofres públicos federais estariam desfalcados em R\$ 2,7 bilhões.

22.4. O Porto de Imbituba localiza-se no litoral sul do estado de Santa Catarina e teve suas primeiras instalações construídas após a descoberta de jazidas de carvão na região, no fim do século XIX. Em 1941, a CDI, por meio do Decreto Federal 7.842/1941 (peça 2), obteve o direito de executar melhoramentos e de explorar comercialmente o porto.

22.5. As normas que regiam a concessão do porto à CDI foram incluídas no citado decreto, prevendo que a exploração do porto pela Companhia se daria pelo período de 70 anos, a contar da data do registro do contrato neste Tribunal. À época, os contratos administrativos só eram considerados perfeitos e acabados quando registrados pelo TCU.

22.6. A ordem de registro do contrato foi determinada pelo TCU na data de 15/12/1942, fazendo com que a vigência de 70 anos passasse a ser contada a partir de então. Durante esse período, a CDI, pessoa jurídica de direito privado, explorou comercialmente o porto, executou obras e exerceu atividades semelhantes às das autoridades portuárias de portos públicos atualmente existentes no país.

22.7. Segundo a cláusula VII do contrato de concessão então celebrado (peça 2, p. 7), os trechos de cais já existentes no porto, as instalações para embarque e desembarque de carvão, armazéns, usina hidrelétrica, depósitos, linhas férreas, aparelhamento de transporte e carregamento faziam parte da concessão, sendo o seu total avaliado reconhecido como capital inicial da concessão.

22.8. Além dessas obras existentes antes da concessão, deveriam compor a conta do capital inicial da obra, conforme cláusula X, as obras de aparelhamento do porto, consistentes no cais de atracação, quebra-mares, dragagem e todas as instalações necessárias ao embarque e desembarque de mercadorias (peça 2, p. 6 e 8).

22.9. Ademais, após encerrada a conta do capital inicial, caso o movimento comercial do porto exigisse a ampliação das respectivas instalações, com obras novas e aparelhamento adicional, a concessionária estava autorizada a realizar as obras, mediante termo aditivo, no qual deveria ficar estabelecido o custo da obra, a abertura de conta de capital adicional e a data do encerramento desta conta, nos termos da cláusula XI (peça 2, p. 9).

22.10. Para restituição tanto do capital inicial quanto dos capitais adicionais, a concessionária estava obrigada, na forma da cláusula XXVIII (peça 2, p. 17), a criar, pela capitalização de quotas anuais, o fundo de compensação do capital inicial e o fundo de compensação do capital adicional (um fundo para cada parcela do capital adicional).

22.11. A importância das quotas anuais destinada à constituição dos fundos de compensação deveria ser aplicada, imediatamente, pela concessionária, em títulos da dívida pública da União, que assegurassem, no mínimo, seis por cento de juros ao ano, conforme parágrafo segundo da cláusula XXVIII (peça 2, p. 18).

22.12. Ao término da concessão, todas as obras, aparelhamento, terrenos, instalações diversas e tudo o mais que constituísse o acervo da concessão deveria reverter ao domínio da União, como de fato ocorreu. À concessionária cabia incorporar ao seu patrimônio a importância dos fundos de compensação, podendo ainda receber da União a parte de cada uma das parcelas do capital adicional que não estivesse compensada pelo respectivo fundo, nos termos da cláusula XXX (peça 2, p. 20).

22.13. O contrato de concessão foi elaborado ao auspício do Decreto 24.599/1934 cuja parte relacionada à constituição dos fundos de compensação foi alterada pela Lei 3.421/1958. Segundo o art. 18 desse normativo, as quotas anuais de amortização do capital inicial e dos capitais adicionais, destinadas à constituição das Reservas para Amortização de Capital Inicial e dos Capitais Adicionais, previstos no art. 11, do Decreto 24.599, de 6 de julho de 1934, deveriam ser computadas no custo da concessão.

22.14. Outrossim, os parágrafos 1º e 2º do mesmo dispositivo previam que o montante da quota de amortização do capital inicial seria fixado de modo a reproduzir o capital inicial, ao fim do prazo da concessão e que o montante da quota de amortização dos capitais adicionais seria fixado de modo a reproduzir o mais rápido possível esses capitais.

22.15. Desde então, em todas as tomadas de contas anuais, as quotas anuais para constituição das Reservas para Amortização do Capital Inicial e dos Capitais Adicionais foram consideradas como custo da exploração portuária (peça 4, p. 29):

21. Cabe ressaltar que a CDI, nas reuniões realizadas entre 2 e 4 de setembro de 2014 com esta equipe, argumentou que o fundo de compensação deveria ser composto com a “renda líquida” do exercício e que, como a empresa se encontrava deficitária, não deveria compor estes fundos pela inexistência de renda líquida. Ocorre que, como a própria empresa cita em sua Carta 303, a Lei nº 3.421/1958 em seu art. 18 modificou a denominação dada ao Fundo de Compensação para Reservas para Amortização do Capital Inicial e dos Capitais Adicionais e **estabeleceu que as quotas anuais não seriam retiradas da renda líquida da exploração e sim seriam consideradas um custo da exploração portuária nas tomadas de contas, o que efetivamente aconteceu em todas as tomadas de contas aprovadas.** (grifos nossos)

22.16. Nesse diapasão, era preciso compreender os efeitos contábeis de tratar essas quotas anuais nos custos da exploração portuária. A Seinfra Porto Ferrovia, então, encaminhou diligência à Antaq (peça 38), para que esclarecesse qual foi a contrapartida contábil para o lançamento das despesas anuais com quotas de amortização do capital, bem como esclarecessem, caso essas contrapartidas tenham representado saídas financeiras em algum exercício, qual foi a destinação dada aos recursos

22.17. Em resposta (peça 44), a Antaq apresentou o que segue:

3. Esclareço que a contrapartida contábil para o lançamento das despesas anuais com quotas de amortização do capital ocorre a crédito da conta CAIXA da Companhia Docas de Imbituba - CDI, diminuindo o saldo financeiro da empresa, sendo que sua contabilização se dá na seguinte forma:

D Quota de Amortização de Capital (Conta de Resultado/Despesa) R\$ XXXX

C Caixa R\$ XXXX

4. Ainda que essa contabilização tenha ocorrido em todos os processos de Tomadas de Contas Anuais do porto organizado de Imbituba, a empresa concessionária acabou por não constituir os Fundos/Reservas de Amortização, representado pelo saldo acumulado das quotas anuais.

22.18. Vê-se, desse modo, que a CDI, em todos os processos de tomada de contas anuais do Porto de Imbituba, teve despesas com as quotas anuais para amortização tanto do capital inicial, como dos capitais adicionais. Essas despesas tiveram como contrapartida créditos na conta caixa.

22.19. Como é sabido e consabido, a conta caixa é uma conta patrimonial do ativo circulante que representa disponibilidades financeiras nos cofres da empresa. Sua natureza é devedora, sendo certo que os débitos nessa conta aumentam os seus saldos e os créditos diminuem. Assim, a cada tomada de contas anual, foram realizadas despesas com quotas de amortização de capital (inicial e adicionais) e retirados recursos da conta caixa da empresa.

22.20. Ano a ano, então, foi possível amortizar os capitais (inicial e adicionais) que compuseram os investimentos realizados pela CDI, de modo que, ao término da concessão, a contabilidade da empresa, que compôs a tomada de contas anual de 2012 (peça 67, p. 27), apresentava o que segue em relação a esses capitais:

ATIVO	2012
Intangível	0
Capitais da concessão	7.283.150,27
Fundo de Amortização	-7.283.150,27

22.21. Tem-se que a contabilidade da empresa e suas tomadas de contas anuais trouxeram, de forma incontroversa, que os capitais da concessão foram todos amortizados ao longo da concessão, essa é a fundamentação fática e jurídica constante dos autos. Chama a atenção, entretanto, o fato de que a concessionária não nega que em sua contabilidade existam os lançamentos contábeis relativos a essa amortização do capital inicial e dos capitais adicionais, entretanto ela aduz que se tratava de “mero lançamento contábil”, devidamente auditado, do qual a CDI não obteve qualquer proveito econômico ou financeiro”.

22.22. O que a CDI está a propor nesses autos é que sejam desconsiderados seus lançamentos contábeis e suas tomadas de contas anuais, para que sejam pagos novamente os valores que já foram amortizados, conforme contabilidade elaborada pela própria empresa. Ora, se a CDI realizava retiradas da conta caixa, mas utilizava os recursos com qualquer outra finalidade que não a constituição dos fundos, não pode a União arcar novamente com os mesmos valores.

22.23. Observa-se que, de forma diversa daquela retratada pela CDI, não houve impossibilidade de constituição dos fundos porque a empresa era deficitária. A empresa era deficitária, entre outras razões, porque amortizava anualmente as quotas de capital inicial e adicionais. Esses valores eram despesas da empresa, que naturalmente impactavam sua apuração de resultado. Em contrapartida, os valores eram retirados da conta caixa.

22.24. Desse modo, o que se vê nos presentes autos não é uma proposta de confisco de um bem privado pelo Estado sem que ocorra o pagamento da justa contraprestação devida ao particular. É, isso sim, a negação dos documentos contábeis existentes nos autos, para propor, então, um pagamento em duplicidade, o que, certamente, constituir-se-ia em grave lesão ao erário.

22.25. Assim, não restam valores a serem indenizados à CDI em razão das contas de capital inicial e capitais adicionais 1 a 5, uma vez que a contabilidade da empresa e suas tomadas de contas anuais trouxeram, de forma incontroversa, que os capitais, tanto inicial quanto adicionais, foram todos amortizados ao longo da concessão.

23. Indenização em razão do capital adicional 6.

23.1. A recorrente afirma que tem direito a indenização pelo capital adicional 6, tendo em conta os seguintes argumentos:

a) as obras realizadas no Porto de Imbituba e que fazem parte do Capital Adicional 6 foram materializadas pela CDI, com expressa autorização da Antaq à época dos fatos, vide a Resolução 1.381/2009-Antaq (peça 127, p. 51);

b) quando do encerramento da concessão, estas obras foram integralmente revertidas à União, em harmonia ao que prevê o art. 35 da Lei 8.987/1995 e a Cláusula XXX do Contrato de Concessão, havendo, portanto, evidente acréscimo patrimonial da União, já que recebeu uma área ampliada em suas instalações portuárias sem qualquer contrapartida (peça 127, p. 51);

c) se a arrendatária que custeou as obras em favor da CDI concordou que os valores dispendidos não poderiam ser utilizados para pleitear o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento, tal fato diz respeito apenas a ela e à CDI, então concessionária do Porto. A relação existente entre a CDI e a União não é influenciada por este fato, de modo que, se houve a reversão, a União tem a obrigação de indenizar a CDI pelos investimentos revertidos em favor da União e avaliados pela Antaq, sob pena de, mais uma vez, enriquecer-se sem causa (peça 127, p. 52);

d) não se trata aqui de uma simples concessão de bem público, mas sim uma concessão decorrente da estatização de um bem privado, havendo, dentre as condições do contrato, o direito de a concessionária receber indenização pelo valor de avaliação dos investimentos, feita pela própria União (peça 127, p. 52);

e) houve a efetiva realização de investimentos privados, sendo que todos foram revertidos para a União sem qualquer amortização (fundos de amortização) ou indenização decorrente da reversão. Isso se enquadraria em enriquecimento sem causa da União e não há argumento fático ou jurídico nos autos para desconstituir tal assertiva (peça 127, p. 53).

Análise

23.2. Inicialmente, convém esclarecer que foram realizadas obras de ampliação do Berço 2 do Porto de Imbituba, em razão do contrato de arrendamento celebrado entre a Companhia Docas de Imbituba e a Tecon Imbituba S/A, cuja titularidade foi transferida à Santos Brasil Participações S/A por meio do Primeiro Termo Aditivo ao referido contrato de arrendamento. As obras foram todas realizadas pela arrendatária, com recursos próprios.

23.3. A CDI entende, todavia, que os investimentos realizados pela arrendatária do Porto de Imbituba devem ser a ela ressarcidos, por terem tais investimentos revertido à União ao fim da concessão. Por isso, deveria ser constituída uma sexta conta de capital adicional e o valor desta deveria ser repassado à CDI. Os valores calculados para fins de indenização à empresa por tal sexta conta de capital adicional totalizariam R\$ 811.765.650,64 (peça 35, p. 6).

23.4. Para realização dessas obras, entretanto, houve manifestação da Antaq, por meio da Resolução 1.381-ANTAQ/2009, no sentido de que as obras de ampliação do berço 2, a serem realizadas por arrendatário de instalação portuária, não dariam ensejo a qualquer revisão do equilíbrio econômico-financeiro do arrendamento (peça 31, p. 17-18):

Art. 2º A Companhia Docas de Imbituba deverá materializar a ampliação pretendida, por meio de Termo Aditivo ao contrato de arrendamento firmado com a TECON IMBITUBA, em observância do Normativo pertinente, nele constando a realização dos investimentos pretendidos ao Porto de Imbituba, e, dentre as suas disposições, deverá constar, expressamente, **que a ampliação do terminal, será por conta e risco do arrendatário, não sendo a ampliação do berço 2, objeto de discussão de futura revisão contratual à título de revisão do equilíbrio econômico-financeiro do arrendamento**, e, ainda, disporá sobre a prioridade na movimentação de contêineres, todavia, não havendo qualquer exclusividade à arrendatária nessa operação.

23.5. Nessa manifestação, a Antaq deixa assente que os investimentos realizados pela arrendatária não poderiam resultar em qualquer forma de remuneração, ou revisão contratual futura para recompor o reequilíbrio econômico-financeiro do arrendamento. Portanto, como bem pontuou a AGU (peça 31, p. 18), a arrendatária se comprometeu a realizar investimentos na ampliação do berço 2 do Porto de Imbituba, sobre o qual teria uso prioritário, abdicando a qualquer direito de reequilíbrio contratual.

23.6. Obviamente, eventual direito à recomposição de equilíbrio econômico-financeiro em face da realização de tais investimentos caberia à arrendatária que os realizou, não fosse a condição

imposta pela Antaq na Resolução 1.381/2009 para a aprovação do investimento, no sentido de a arrendatária renunciasse a qualquer eventual direito a reequilíbrio econômico-financeiro. Pretendia-se, portanto, que a aprovação de tais investimentos não gerasse qualquer ônus ao poder concedente. Essa foi a condição estabelecida pela Antaq para autorizar a realização das obras.

23.7. Ademais, não se pode perder de vista que o contrato de concessão tem um termo de regência. Não pode, assim, a concessionária pretender ser ressarcida de eventuais valores da concessão sem obedecer aos ditames do contrato de concessão. Nesse mister, a cláusula XI do referido contrato (peça 2, p. 9) estabelecia condições para que fossem realizadas novas obras e aparelhamentos adicionais no porto concedido. Para tanto, deveria ser formalizado um termo aditivo ao contrato, no qual ficaria estabelecido tanto o custo da obra, quanto a abertura de capital adicional respectivo e a data do seu encerramento:

CLÁUSULA XI

Ampliação das instalações depois do encerramento da conta de capital inicial

Se, depois de encerrada a conta do capital, como determina a cláusula X (dez), o movimento comercial do porto exigir a ampliação das respectivas instalações, com obras novas e aparelhamento adicional, a concessionária realizará a referida ampliação, mediante termo aditivo ao contrato, no qual, além da especificação e custo dessas obras e novo aparelhamento, ficarão estabelecidas a abertura da conta de capital adicional respectiva e a data em que deva ser encerrada.

23.8. Vê-se que o contrato era claro no sentido de exigir a celebração de um termo aditivo para a abertura de uma nova conta de capital adicional. Era necessária a anuência prévia do poder concedente para esse fim. Obviamente, seria necessária a concordância do poder concedente para realizar obras de ampliação que ao fim da concessão devessem ser indenizadas ao concessionário. Não há qualquer informação nos autos, conforme aponta a AGU (peça 31, p. 19), de que isso tenha ocorrido. Na verdade, no processo 50300.001706/2008-48 (SEI-0536865), a CDI solicitou autorização da agência reguladora para que a arrendatária (Santos Brasil) realizasse as obras e em momento algum solicitou ou sequer mencionou a abertura de uma nova conta de capital adicional em seu favor.

23.9. Imagine-se, apenas por hipótese, o nível de desordem jurídico-financeira que se criaria em torno das concessões de bens públicos caso fosse possível que as concessionárias, sem qualquer autorização formal do Poder Concedente, realizassem investimento no objeto da concessão, para, somente após o período da concessão, apresentar a fatura. Essa não era a lógica do contrato de concessão do Porto de Imbituba. A realização das obras pressupunha a existência de termo aditivo que deixasse claro o valor da obra e, mais ainda, que estabelecesse a abertura da conta de capital adicional respectiva e a data em que deveria ser encerrada, para que ao término da concessão nada mais fosse devido.

23.10. Desse modo, ainda que a própria concessionária realizasse os investimentos na ampliação do cais do Porto de Imbituba, a abertura de uma nova conta de capital adicional estaria condicionada à prévia anuência do Poder Concedente, mediante a celebração de termo aditivo ao contrato de concessão, o que não ocorreu. Caso a concessionária, ao seu próprio alvedrio, resolvesse realizar obras, naturalmente, que seria para benefício da sua própria utilização e não caberia qualquer indenização posterior.

23.11. Além disso, à época dos fatos era ainda necessária anuência da Antaq para que as autoridades portuárias pudessem autorizar que arrendatários de instalações portuárias realizassem investimentos novos, conforme o art. 44, XII, da Resolução nº 55/ANTAQ:

Art. 44 Incumbe à Autoridade Portuária, além das demais atribuições e prerrogativas previstas, na legislação, no contrato e nesta Norma:

(...)

XII - obter anuência da ANTAQ, antes de autorizar investimentos, pela arrendatária, para a realização de investimentos não previstos no contrato de arrendamento, em cumprimento ao

disposto no inciso XVII, do art. 27, da Lei nº 10.233, de 2001; (Redação dada pela Resolução nº 126-ANTAQ, de 2003)

23.12. Vê-se, assim, que não houve a anuência do Poder Concedente para a constituição de uma nova conta de capital adicional, mas, tão somente, a anuência para a realização de novos investimentos pela Santos Brasil, na condição de arrendatária de instalação portuária, com a exclusão expressa de qualquer possibilidade de reequilíbrio contratual em decorrência de tais investimentos para a ampliação do cais público do Porto de Imbituba.

23.13. Desse modo, não é devida indenização em razão do capital adicional seis, uma vez que os investimentos foram realizados por arrendatária de instalação portuária no Porto de Imbituba e não pela concessionária; o investimento foi autorizado pela Antaq, por meio da Resolução 1.381-Antaq, com a condição de que tais investimentos não seriam objeto de futura recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento; a arrendatária que realizou o investimento renunciou expressamente, no 2º Termo Aditivo ao seu contrato de arrendamento, a qualquer reivindicação de reequilíbrio econômico-financeiro; a constituição de uma nova conta de capital adicional exigiria um termo aditivo ao contrato de concessão e não obstante a necessidade de celebração de um termo aditivo ao contrato de concessão, durante o procedimento de autorização de tais investimentos, a CDI não apresentou qualquer pretensão de constituição de uma nova conta de capital.

24. Indenização pelo saldo negativo da Conta de Resultados a Compensar.

24.1. A recorrente afirma que é devida indenização pelo saldo negativo da Conta de Resultados a Compensar, em razão dos seguintes argumentos:

a) não há previsão expressa na lei ou no contrato de concessão sobre o que fazer caso a concessão fosse deficitária, mas isso não permite concluir que os prejuízos são da concessionária. Os técnicos da Secretaria Nacional de Portos realizaram uma análise profunda do caso e partiram da premissa de que deve ser preservado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e que as obrigações contratuais devem ser distribuídas igualitariamente entre as partes (peça 127, p. 54-55);

b) como os lucros da concessão (se tivesse sido superavitária), seriam de titularidade da União (fato incontroverso), na situação oposta e que, de fato ocorreu, caracterizando situação de concessão deficitária (prejuízos), por corolário lógico, este fardo também deveria ser atribuído à União. Na verdade, o que se está fazendo é atribuir o resultado (positivo ou negativo) da concessão para a União, considerando que a concessionária não teria direito aos lucros. Tal fato demonstra que o modelo dessa concessão não estava atrelado ao conceito de eficiência que somente veio a surgir muitos anos depois, na CF/88 (peça 127, p. 55);

c) a conclusão firmada pelo Poder Concedente, de reconhecer o direito da CDI de ser indenizada pelo saldo negativo da conta, se mostrou totalmente acertada e, mais do que isto, justa, na medida em que o déficit na concessão representou que a CDI foi obrigada a aportar valores para cobrir a diferença negativa decorrente da atividade portuária, sendo que a União jamais o fez, em que pese a sua obrigação neste tocante. Se o resultado financeiro era da União, isso independe se se trata de lucro ou prejuízo. Não pode a União desejar ficar com os resultados da concessão apenas quando eles são financeiramente superavitários (peça 127, p. 55);

d) esta inércia do Poder Público fica ainda mais clara quando se vê que, a despeito do contrato ter vigorado por setenta anos com déficits anuais consecutivos, a União jamais adotou medidas para reaver o porto, tampouco promoveu aportes financeiros equilibrar as contas e permitir a constituição dos fundos de amortização, de vez que as tarifas se mostraram insuficientes (peça 127, p. 55);

e) as manifestações apresentadas tanto pela Antaq, quanto pela CONJUR do Ministério, preferiram “sair pela tangente” ao analisar este caso e se limitaram a dizer que o pedido da CDI não poderia ser acolhido tão somente porque não havia previsão legal expressa sobre tal pedido, o que permite concluir, sem dificuldades, que não houve sequer um exercício de hermenêutica jurídica desses órgãos (peça 127, p. 55);

f) a Nota Técnica 4/2016/SPP/SEP/MTPA, por outro lado, adentrou de forma profunda na análise das normas e do contrato de concessão e assim concluiu: “A verificação de déficits em concessões públicas atuais, regidas pela legislação em vigor, não importa necessariamente em direito à indenização pelo concessionário. Todavia, a conclusão que se extrai do regime jurídico aplicável à concessão do Porto de Imbituba, é que a CRC deve efetivamente ser corrigida monetariamente, sob pena de enriquecimento ilícito da União, e os valores correspondentes devem ser pagos à concessionária na forma de indenização” (peça 127, p. 56);

g) o contrato de concessão da CDI possui características próprias, tanto naquele período, quanto nos dias atuais, razão pela qual não poderia ser analisado por um enfoque geral, sob pena de se criar verdadeira situação de injustiça para uma empresa que teve os seus bens estatizados, sem jamais ter recebido qualquer valor ou contraprestação por isso, tendo inclusive promovido o aporte de valores financeiros próprios para cobrir os prejuízos anuais do caixa da concessão (peça 127, p. 56);

h) o relatório da Seinfra Porto Ferrovia desfigurou o que foi analisado pelas áreas técnicas do Poder Concedente e, valendo-se de conceitos gerais, abstratos e inespecíficos ao caso, concluiu que não haveria valores a serem pagos à CDI sob esta rubrica porque não havia previsão legal expressa para tanto e que o pagamento de indenização pelo saldo negativo da CRC importaria em “desestímulo” a uma administração eficiente do porto, fatos estes que já foram cabalmente impugnados nos argumentos ora expostos. O conceito de eficiência sequer existe no referido contrato, o qual previa que havendo superávit excedente a 10% sobre o capital total aplicado, o governo poderia exigir que a concessionária promovesse a redução das tarifas portuárias (Cláusula XXI do Contrato de Concessão - peça 127, p. 56-57);

i) o relatório elaborou uma planilha (peça 73, p. 32-33) e concluiu que a CDI retirou anualmente os valores relativos à sua “remuneração ‘normal’ contratualmente prevista”, tendo feito o registro contábil dessa receita. Há, todavia, neste trecho, uma análise equivocada sobre o valor em questão, extraído das atas de tomadas de contas anuais, o que acabou levando à conclusão de que a CDI estava se remunerando anualmente e, além disso, pleiteando os valores relativos ao saldo negativo da CRC, em aparente ato de ilegalidade. No relatório referente à ata de tomada de contas do ano de 1994, de onde foi retirado o valor constante da tabela elaborada pela Seinfra Porto Ferrovia, é possível observar que a conta “remuneração do investimento referente aos recursos do Fundo Portuário Nacional e Fundo de Melhoramento do Porto referente ao Capital da Concessão” se refere aos valores que eram recolhidos para o Fundo Portuário Nacional, que foi criado pela Lei 3.421/58, a mesma que trata da Conta de Resultados a Compensar, e não da remuneração anual da CDI (peça 127, p. 57-58);

j) a CDI tinha o interesse em cumprir integralmente com suas obrigações contratuais e com isso promover todas as benesses que o serviço público portuário pudesse garantir para a cidade de Imbituba e para a região. As Organizações Laje, conforme apresentação feita para a Seinfra Porto Ferrovia, tinham compromisso com o desenvolvimento e com o país, sendo um dos principais grupos econômicos da época. Tal compromisso se verifica quando a empresa, ao invés de constituir parcialmente os fundos que facilitariam o recebimento dos investimentos realizados, optou por promover o pagamento de funcionários, fornecedores e das demais despesas administrativas e de custeio das operações do Porto de Imbituba. Há flagrante contradição dos técnicos que ora colocam a concessionária como aproveitadora e ora registram que a empresa não constituiu os fundos para seu próprio pagamento (peça 127, p. 60);

h) o Contrato de Concessão não continha o conceito de eficiência em seu bojo, de tal forma que a Cláusula XXI, determinava que a CDI deveria reduzir o valor da tarifa portuária por ela cobrada caso a renda líquida do porto excedesse em 10% (dez por cento) o capital total aplicado nas obras e aparelhamento do porto (peça 127, p. 61);

k) o parágrafo 189 do relatório, quando diz que “o saldo positivo do ‘fundo de compensação’ só se reverteria à União de modo a fazer com que a concessionária não fosse remunerada em excesso, tendo em vista que o contrato foi explícito ao definir a forma de cálculo da remuneração da CDI”

acaba reconhecendo que o pacto firmado em 1942 possuía mecanismos que o diferenciavam de todos os demais modelos de concessão de um porto, tanto é que, ao afirmar que o saldo positivo seria revertido à União, por óbvio, está dizendo que a CDI não teria liberdade para maximizar os seus ganhos durante a vigência do contrato (peça 127, p. 62);

l) como a União promove a expropriação dos bens privados que passaram a integrar o Porto de Imbituba, em contrapartida, deve remunerar este patrimônio privado, o que se faz por meio de utilização de parte da tarifa portuária (rendas líquidas retiradas para quota anual visando a constituição dos fundos de compensação). O resultado da exploração, seja ele positivo ou negativo, é da União, que passou a ser a proprietária das instalações. A questão relativa à eficiência não possui reflexo no caso, pois as obrigações já estão estabelecidas contratualmente entre as partes (peça 127, p. 62-63);

m) a atual administração do Porto de Imbituba, nos anos destacados pelo relatório, não executou obras ou firmou contratos relevantes que pudessem aumentar o faturamento ou a operacionalidade do porto tal como apontado. Se os resultados se mostram positivos atualmente, isto se deve exclusivamente à CDI, principalmente ao grupo que a administrou nos anos finais da concessão, que entregou as instalações em perfeitas condições de uso e operação (peça 127, p. 63-65);

n) o relatório aponta para a existência de aparente duplicidade no cotejo entre os pedidos da CDI de indenizações (i) pelos Capitais Inicial e Adicionais (1 a 5); e (ii) pelo saldo negativo da CRC, a qual teria se dado por culpa da empresa e da área técnica do Poder Concedente, cristalizada na Nota Técnica 4/2016/SPP/SEP/MTPA. Todos os valores relacionados a estes itens que compõem a Tomada de Contas Final foram extraídos das Atas de Tomadas de Contas Anuais e dos livros de registro que sempre foram reconhecidos como idôneos pelo Poder Público (peça 127, p. 68);

o) o pedido da CDI relativo ao saldo negativo da CRC se limitou a discutir se era passível de indenização ou não e, em caso positivo, que fosse corrigido monetariamente. Tanto a Antaq, quanto o Poder Concedente, se debruçaram igualmente sobre este ponto, sem adentrar nos pormenores dos valores contidos nas atas (peça 127, p. 68);

p) é fato que este equívoco relativo à indenização pelo saldo negativo da CRC não foi percebido pela Antaq e nem pelo Poder Concedente, todavia, tão logo a área técnica desta Corte de Contas visualizou o ocorrido, foi determinado pelo Poder Concedente que tais valores fossem expurgados da conta, ao passo que a CDI, de antemão e, mais do que isso, deixando a clara a sua posição de querer receber apenas o que lhe é efetivamente devido, concordou com a posição da Seinfra Porto Ferrovia e pleiteou que tais valores fossem expurgados da conta (peça 127, p. 68).

Análise

25.2. Primeiramente, convém esclarecer que o contrato de concessão realizado (peça 2) não previu a constituição da Conta de Resultados a Compensar para qualquer fim. Essa conta foi, então, prevista no artigo 19 da Lei 3.421/1958, *in verbis*:

Art. 19. A remuneração de investimento compreenderá:

(...)

b) a referente ao capital da concessão.

(...)

§ 2º A remuneração do capital investido pelo concessionário será calculada à taxa de 10% (dez por cento) ao ano sobre a soma dos capitais inicial e adicionais da concessão, reconhecidos pela União.

(...)

§ 4º O excesso de remuneração do capital da concessão, verificado em qualquer exercício, será levado a crédito de uma conta de Resultados a Compensar, para ser compensado nos exercícios seguintes. As importâncias correspondentes aos saldos credores da Conta de Resultados a Compensar serão depositadas pelo concessionário, até 30 (trinta) dias depois da aprovação das tomadas de contas, em conta especial (Fundo de Compensação) do Banco do Brasil S.A., ou no

Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Esta conta só poderá ser movimentada, mediante autorização do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais. Os juros bancários deste depósito serão creditados à conta de Resultados a Compensar. Em caso de extinção da concessão, o saldo do Fundo de Compensação ficará a livre disposição da União.

25.3. A remuneração do concessionário quanto ao capital investido se dava anualmente, com a junta de tomada de contas homologando as contas de capital inicial e de capitais adicionais e aplicando sobre a soma de tais contas o percentual de 10%, que constituiria o valor da remuneração. Apenas no caso de haver excesso de remuneração do capital da concessão em algum exercício, tais valores deveriam ser levados a crédito da “Conta de Resultados a Compensar” para que fossem compensados nos exercícios seguintes.

25.4. Esses valores, caso existissem, deveriam ser depositados pelo concessionário em conta especial (“fundo de compensação”) do Banco do Brasil S.A. ou do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Ao fim da concessão, o saldo depositado nessa conta ficaria à livre disposição da União.

25.5. Vê-se que o contrato de concessão e a legislação de regência, conforme pontuou a recorrente, não previram a possibilidade de indenizar os eventuais saldos negativos dessa conta. A lógica por trás dessa premissa era muito simples, todos os investimentos e custos de exploração do Porto de Imbituba realizados pela concessionária, inclusive àqueles decorrentes da sua própria remuneração, deveriam ser suportados pelas taxas portuárias dos serviços ordinários, especiais, eventuais e acessórios, com tarifas propostas pela concessionária.

25.6. Assim, de acordo com a Cláusula XVII do Contrato de Concessão (peça 2, p. 11-12), a concessionária seria remunerada mediante a arrecadação de tarifas cobradas dos armadores e dos proprietários das mercadorias movimentadas no porto:

CLÁUSULA XVII

Rendas com que serão pagos o custeio do tráfego e a construção das instalações, bem como atendidos os serviços de juros e amortização do capital

Para a remuneração a amortização do capital que empregar nas obras e no aparelhamento do porto, assim como para o pagamento das despesas de conservação e do custeio do tráfego, a concessionária terá direito às seguintes rendas:

I – O produto das taxas portuárias seguintes, que serão cobradas pela concessionária; taxas devidas pelos armadores: a) de utilização do porto; b) de atracação de embarcações; c) de estiva de mercadorias.

II – Taxas devidas pelos donos de mercadorias: d) de capatazias; e) de armazenagem; f) de transporte: 2 (dois) – rendas diversas, acessórios, eventuais ou extraordinários.

25.7. Além disso, a concessionária também estava autorizada a cobrar por serviços especiais, acessórios ou eventuais requisitados pelos armadores ou pelos donos das mercadorias, conforme estabelecido na Cláusula XVIII do Contrato de Concessão (peça 2, p. 12):

CLÁUSULA XVIII

Serviços especiais, acessórios e eventuais

Além dos serviços ordinários de movimentação de mercadoria para os quais foram especificadas taxas na cláusula XVII (dezessete), a concessionária poderá executar no porto serviços especiais, acessórios ou eventuais, que lhe forem requisitados pelos armadores ou pelos donos das mercadorias.

25.8. Caso as tarifas cobradas fossem insuficientes para custear as despesas do serviço portuário, incluindo a remuneração devida à concessionária e a amortização do capital por ela empregado na construção, ampliação e aparelhamento do porto, caberia à própria concessionária propor à Administração Pública a revisão das tarifas portuárias. Nesse sentido, assim estabelecia a Cláusula XIX do Contrato de Concessão (peça 2, p. 12-13):

CLÁUSULA XIX

Valores das taxas portuárias dos serviços ordinários, especiais, eventuais e acessórios – Tarifa proposta pela Concessionária

As taxas portuárias mencionadas na cláusula XVII (dezessete) e as que forem cobradas em remuneração de serviços especiais e acessórios, a que se refere a cláusula XVIII (dezoito), serão estabelecidas em tabela que a concessionária organizará e submeterá à consideração do Governo, antes do início da exploração comercial do porto, só entrando em vigor depois de aprovada pelo Ministério da Viação. A tarifa será sujeita à revisão de cinco e cinco anos e quando por circunstâncias extraordinárias se tornar necessário, a juízo do governo.

Modificação da Tarifa Aprovada

Parágrafo primeiro. Qualquer modificação na tarifa aprovada que a Concessionária julgue necessária, só poderá ser posta em vigor depois de aprovada pelo Ministro da Viação.

25.9. Conforme já pontuado pela AGU, não havia na legislação que fundamentou a celebração do contrato de concessão ou no próprio contrato, qualquer disposição no sentido de que eventual saldo negativo da conta de resultados a compensar devesse ser indenizado pelo poder concedente à administração do porto. Não existe, desse modo, qualquer amparo para que, após setenta anos de concessão, esses valores sejam exigidos.

25.10. O eventual resultado negativo da concessão deveria ter amparado pleito para modificação da tarifa, conforme cláusula XIX do contrato de concessão. Nesse mister, importa observar a informação trazida pela AGU (peça 31, p. 25), de que, desde a vigência da Lei 8.630/1993, a CDI jamais encaminhou ao poder concedente propostas de reajuste de tarifas para corrigir eventuais déficits na exploração do porto.

25.11. Não há que se falar, ainda, em enriquecimento ilícito da União, tendo em vista que, ao não demandar ajustes nas tarifas, a concessionária beneficiou os usuários do porto que arcaram com tarifas mais baixas pelos serviços, não à União.

25.12. Ademais, torna-se improfícuo discutir se os resultados negativos da concessão decorreram da eventual falta de eficiência da concessionária, isso porque as cláusulas contratuais foram claras ao prever a forma de remuneração da concessionária e os valores que deveriam ser a ela ressarcidos, sempre com a previsão de acumulação de saldos ao longo dos setenta anos de concessão. Não há qualquer previsão de remuneração do resultado negativo da concessão.

25.13. Além disso, conforme a própria concessionária já reconheceu, os saldos negativos produzidos pela concessão se devem, em parte, pela constituição de quotas para amortização de capital inicial e adicionais e pela remuneração da própria concessionária. Esses valores, conforme analisado anteriormente, foram todos amortizados ao longo da concessão, de modo que, eventual pagamento, constituir-se-ia em dupla cobrança.

25.14. Assim, não é devida indenização à concessionária pelo saldo negativo da Conta de Resultados a Compensar, uma vez que não há na legislação que fundamentou a celebração do contrato de concessão ou no próprio contrato qualquer disposição nesse sentido.

26.A caução depositada em garantia ao contrato de concessão deve ser restituída à concessionária.

26.1. A recorrente afirma que a caução depositada em garantia ao contrato de concessão deve ser a ela restituída, com fundamento nos seguintes argumentos:

a) não existe nenhuma discussão acerca da realização do depósito da caução contratual, até porque consta expressamente na Cláusula XXXV do Contrato de Concessão. A CDI jamais levantou os valores da caução, seja na vigência do contrato de concessão, seja após o seu termo final, fato este igualmente incontroverso, de vez que reconhecido por todos os setores que analisaram a Tomada de Contas Final (peça 127, p. 66);

b) o Contrato de Concessão, que jamais foi adaptado ou aditado às leis que foram editadas após a sua assinatura, não trazia em suas cláusulas qualquer disposição que obrigasse a CDI a renovar as apólices de tempos em tempos. As apólices da Dívida Pública Federal estão, até hoje, em posse da

União. Ademais, não se pode perder de vista que o contrato vigorou por setenta anos, ou seja, a possibilidade de a CDI levantar os valores surgiu apenas com o encerramento do prazo da concessão (peça 127, p. 67);

c) se a União julgasse que era necessário renovar a caução, deveria ter intimado a CDI para que o fizesse, advertindo-a, inclusive, dos riscos advindos do descumprimento desta determinação. Todavia, isto jamais ocorreu, não sendo possível sequer cogitar da culpa da CDI, ainda mais de forma exclusiva e, muito menos, negar-lhe o direito de receber integralmente os valores que foram ali depositados, cujo montante foi atualizado pela Antaq no início da tramitação da Tomada de Contas Final (peça 127, p. 67);

d) ademais, ainda que se admitisse eventual prescrição do título, tal fato se daria em favor da União, de vez que a caução se deu através de título da dívida pública, ou seja, se os valores nunca foram levantados, eles reverteram em favor da União e, de acordo com as cláusulas contratuais, devem ser restituídos à concessionária (peça 127, p. 67);

Análise

26.2. A cláusula XXXV do contrato de concessão estabelecia o que segue no que concerne ao contrato de concessão (peça 2, p. 23):

Caução do contrato

Para garantia da execução do presente contrato a concessionária depositou no Tesouro Nacional, em apólices da Dívida Pública Federal, a importância de cem mil cruzeiros (Cr\$ 100.000,00), conforme conhecimento número quinhentos e cinquenta (550), de seis do corrente.

Parágrafo primeiro. Dessa caução serão descontadas as multas e quaisquer despesas que o Governo faça por conta da concessionária de acordo com o contrato, e que não sejam por ele pagas dentro de quinze (15) dias depois de intimado pela Fiscalização.

Parágrafo segundo. Uma vez desfalcada a caução, inclusive por efeito da aplicação do parágrafo anterior, a concessionária será obrigada a integrá-la dentro de 15 (quinze) dias depois de intimada pela Fiscalização.

Parágrafo terceiro. No caso de rescisão do contrato, a caução reverterá em favor da União.

26.3. A questão levantada no relatório e contra a qual argumenta a recorrente está relacionada à eventual prescrição dos títulos da Dívida Pública Federal oferecidos em garantia ao contrato de concessão.

26.4. Segundo o art. 189 do Código Civil, “Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”. A prescrição é, assim, a perda da pretensão de reparação de direito violado e não ocorre por determinação do TCU, mas por previsão expressa de lei.

26.5. No caso em tela, o relatório orientador da decisão atacada apresentou o que segue sobre o resgate de apólices antigas da dívida federal (peça 110, p. 34):

Até a segunda metade do século XX, o governo brasileiro em diversas ocasiões emitiu títulos com a finalidade de captar recursos para financiamento das ações necessárias ao desenvolvimento do país, como a execução de programas de reaparelhamento dos portos e ferrovias, aumento da capacidade de armazenamento, construção de frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e da agricultura.

Em 1957, o Governo, no interesse de padronizar a sua dívida e melhorar seu controle, promoveu a troca de todos os títulos emitidos entre 1902 e 1955 por novos títulos. Assim, a partir de 1957, aquelas apólices tornaram-se exigíveis, tendo como consequência o início da contagem do prazo prescricional (cinco anos). Portanto, em 1962 as apólices emitidas até 1955 e não trocadas pelos novos títulos, deixaram de ter valor.

O Governo Federal realizou outra consolidação da dívida pública em 1967, quando publicou os Decretos-Lei nº 263, de 28/02/1967, e nº 396 de 30/12/1968, tornando pública a antecipação do vencimento de todas as apólices da dívida pública federal interna emitidas antes daquele ano, e autorizando a realização de permuta por novos títulos até setembro de 1969. Após essa data, correu o prazo de prescrição de cinco anos (determinado pelo § 10º, inciso VI, do art. 178 da Lei nº 3.071, de 01/01/1916), que se encerrou em 1974.

Em resumo:

- os títulos emitidos entre 1902 e 1955 não valem desde 1962
- todos os demais não valem desde 1969 e prescreveram definitivamente em 1974

26.6. Nessa esteira, reiteradas são as decisões judiciais que declaram a inexigibilidade de títulos da dívida pública emitidos no início do século XX e não resgatados oportunamente. Veja-se a lição do voto condutor do Ministro Marco Aurélio, no Recurso Extraordinário com Agravo 831.214:

A controvérsia foi dirimida considerando o conjunto probatório coligido para o processo e a legislação de regência, não ensejando campo ao acesso ao Supremo. Confirmam com a síntese do acórdão:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA EMITIDOS NO INÍCIO DO SÉCULO XX. FALTA DE LIQUIDEZ. COMPENSAÇÃO TRIBUTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO. FIXAÇÃO DA VERBA DE ACORDO COM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E EQUIDADE, CONFORME FACULTA O ART. 20, § 3º, DO CPC. 3. Em relação ao aspecto prescricional, esta Corte e o STJ vêm proclamando "a inexigibilidade dos Títulos da Dívida Pública (representados por apólices) emitidos no início do Século XX não resgatados oportunamente (até o decurso do prazo previsto no art. 3º do DL n. 263/67, prorrogado pelo art. 1º do DL n. 396/68), não havendo falar em imprescritibilidade (instituto que o ordenamento jurídico nacional reserva para situações excepcionáíssimas outras), tampouco em inconstitucionalidade pelo fato de o prazo prescricional ser fixado em decreto-lei (pois o art. 55 da CF/67 abonava aludido proceder) ou, ainda, em necessidade de distinção especial na relação jurídica entre a emitente e o proprietário do título que ensejasse mitigarem-se os efeitos do tempo sobre ela". Vejam-se, a propósito, os seguintes julgados: AgRg no Ag 1267521/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/06/2010, DJe 01/07/2010; REsp 725.101/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2009, DJe 02/10/2009; AC 0001992- 41.1999.4.01.3500/GO, Rel. Desembargador Federal Luciano Tolentino Amaral, Sétima Turma, e-DJF1 p.181 de 19/03/2010; AC 2002.43.00.001723-4/TO, Rel. Desembargador Federal João Batista Moreira, Conv. Juíza Federal Maria Maura Martins Moraes Tayer, Quinta Turma, e-DJF1 p.288 de 17/12/2009; AC 1999.37.00.000002-2/MA, Rel. Desembargadora Federal Maria Do Carmo Cardoso, Oitava Turma, e-DJF1 p.982 de 18/12/2009. (grifo nosso)

26.7. Naturalmente, que a prescrição de apólices da dívida pública federal ocorre em favor da União. A prescrição da pretensão de se buscar qualquer direito em si sempre favorecerá a uns em detrimento de outros. Essa é uma característica própria do instituto que tem propósito tutelar outros valores, a exemplo da segurança jurídica.

26.8. Desse modo, faz-se necessário que o Poder Concedente, antes de realizar qualquer ressarcimento relativo à caução oferecida, verifique, como já havia cientificado o TCU, se a concessionária não dispôs desses títulos ao longo da vigência contratual, inclusive para pagamento de multas e quaisquer despesas que o governo tenha feito por conta da concessionária de acordo com o contrato, bem como se as apólices não se encontram prescritas.

27. Não interessa à tomada de contas final do Porto de Imbituba o Inquérito Administrativo 16/2013, que tramita na Comissão de Valores Mobiliários, cujo objetivo é apurar possível ilegalidade na emissão de debentures realizada pela CDI em favor da empresa BRASPORTOS.

27.1. A recorrente afirma que não interessa à tomada de contas final do Porto de Imbituba o Inquérito Administrativo 16/2013, que tramita na Comissão de Valores Mobiliários, cujo objetivo é

apurar possível ilegalidade na emissão de debentures realizada pela CDI em favor da empresa BRASPORTOS, em razão dos seguintes argumentos:

a) na análise desta questão perante a Antaq, foi lavrado o acórdão 16/2015, na qual a Diretoria, dentre outros pontos, considerou que a análise do processo administrativo perante a CVM não trazia riscos para o caso em tela, de vez que os atos em análise foram realizados em cima de contratos válidos e firmados nos limites da lei (peça 127, p. 70);

b) a despeito de afirmar que deveria ser realizada a consulta junto à CVM para fins de averiguar a tramitação do processo em questão, a Antaq foi clara ao dizer que não vislumbra qualquer ilegalidade na operação, de vez que os documentos que foram firmados pelas partes gozavam de legalidade e, mais ainda, que o dinheiro captado foi efetivamente empregado no Porto de Imbituba (peça 127, p. 70);

c) o Poder Concedente alinhou-se ao entendimento acima e concluiu que a análise da Tomada de Contas Final não poderia ficar parada em razão deste fato (peça 127, p. 71);

d) o relatório, quando questiona o posicionamento da Antaq e do Poder Concedente, inverte a presunção de inocência que deveria ser conferida à CDI, fazendo verdadeiro libelo acusatório de culpa contra ela, quando não existe nenhum indício, muito menos prova, por menor que seja, da suposta irregularidade da operação financeira que foi realizada pela CDI, tanto é que a própria CVM já se manifestou de forma a reconhecer a legalidade dos atos. Ora, toda esta querela começou tão somente porque o empréstimo foi obtido de empresa que compõe o grupo societário da CDI (peça 127, p. 71);

e) se em seis anos de tramitação, nada foi provado contra a CDI, de vez que não existe ilegalidade nesta operação, é evidente que ela não pode ficar privada de forma indefinida, de receber a sua justa indenização com base em ilações desprovidas de qualquer amparo (peça 127, p. 71).

Análise

27.2. Quando da análise das tomadas de contas da CDI, a Antaq havia imposto uma glosa nas despesas com pagamentos de juros das debêntures, o que causou um impacto relevante no saldo da “Conta de Resultados a Compensar”. Caso a glosa fosse mantida, essa conta apresentaria resultado positivo e a concessionária teria que devolver os recursos aos cofres públicos.

27.3. A glosa foi revertida, o que tornou o saldo da conta negativo. A despeito disso, seguiu em andamento o Inquérito Administrativo 16/2013, que tramita na Comissão de Valores Mobiliários, cujo objetivo é apurar possível ilegalidade na emissão de debentures realizada pela CDI em favor da empresa BRASPORTOS.

27.4. Nesse aspecto, a instrução de peça 73 considerou que o resultado do inquérito poderia trazer mudanças significativas quanto ao acerto final das contas, por existirem indícios de ilegalidade na operação de emissão de debêntures por parte da CDI. Estava-se diante de uma situação em que as despesas que a CDI teve com os juros das debêntures poderiam estar maculadas de vício de legalidade, por ainda existir a possibilidade de a CVM ter considerado ilegal a operação de emissão dessas debêntures.

27.5. Assim, o Tribunal recomendou, por meio do Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário (peça 108), relatado pelo Ministro Bruno Dantas, que o Ministério da Infraestrutura verificasse se há ilegalidade na operação de emissão de debêntures por parte da CDI, tendo em vista o Inquérito Administrativo 016/2013 da CVM, e, em caso positivo, quais são os efeitos dessa ilegalidade nas conclusões da tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba.

27.6. Tal recomendação se constitui em medida de prudência que deve ser observada pelo gestor, uma vez que a desconsideração do Inquérito Administrativo 016/2013 pode resultar no reconhecimento de valores ilegais. Ademais, não foram acostados aos autos quaisquer comprovantes de que a CVM teria concluído o sobredito inquérito e considerado toda a operação regular. Se tal afirmação for verdadeira, entretanto, a verificação recomendada pelo TCU

possibilitará que esse resultado seja carreado aos autos, sem qualquer prejuízo para a ora recorrente.

27.7. Desse modo, é possível afirmar que as conclusões do Inquérito Administrativo 16/2013 interessam à tomada de contas final do Porto de Imbituba, uma vez não foram acostados aos autos quaisquer comprovantes de que a CVM teria concluído o sobredito inquérito e considerado toda a operação de emissão de debêntures regular e que a sua desconsideração pode resultar no reconhecimento de valores ilegais naquela tomada de contas.

28. Não deve ser considerada, na tomada de contas final do Porto de Imbituba, a situação da imputação de multas não adimplidas e outros débitos pendentes da CDI com a administração pública federal.

28.1. A recorrente afirma que não deve ser considerada, na tomada de contas final do Porto de Imbituba, a situação da imputação de multas não adimplidas e outros débitos pendentes da CDI com a administração pública federal, em razão dos seguintes argumentos:

a) todas as multas e demais valores que, à época da elaboração dos cálculos da indenização devida à CDI, eram exigíveis, foram incluídos na conta e abatidos do montante principal (peça 127, p. 72);

b) existem, de fato, processos, tanto administrativos, quanto judiciais, que discutem eventuais débitos que a ANTAQ entende que são devidos pela CDI, todavia, por ainda estarem em análise, não é possível aferir sequer se deverão ou não ser pagos pela empresa, ou seja, jamais poderiam ser objeto de inclusão na Tomada de Contas Final (peça 127, p. 72);

c) a União não tem o direito de reter de forma indevida e indefinida os valores que são efetivamente devidos à CDI, na espera da resolução de processos que, vale destacar, sequer tem prazo para serem analisados. Tem-se, ademais, que tais questões são totalmente exógenas à Tomada de Contas Final, de modo que, se a CDI for condenada ao pagamento de eventual valor, somente então caberá à União adotar as medidas que julgar necessárias para receber este valor, sendo óbvio que a retenção da indenização devida neste processo não é uma destas opções, pois inverte a lógica processual (peça 127, p. 72).

Análise

28.2. Conforme visto anteriormente, a cláusula XXXV do contrato de concessão do Porto de Imbituba previu uma caução, como garantia da execução do contrato. Essa garantia tinha, entre outras finalidades, assegurar o pagamento de multas e quaisquer despesas que o Governo fizesse por conta da concessionária de acordo com o contrato, e que não fossem por ela pagas dentro de quinze dias depois de intimada pela Fiscalização, nos termos do parágrafo primeiro do dispositivo.

28.3. Dessa forma, antes de efetuar quaisquer pagamentos à concessionária, inclusive a título de devolução da caução, caso devida, o Poder Concedente deve considerar a situação da imputação de multas não adimplidas e outros débitos pendentes da CDI com a administração pública federal, uma vez que o Parágrafo Primeiro da Cláusula XXXV do contrato de concessão assegura a imputação de multas e outros débitos.

CONCLUSÃO

29. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve manifestação do TCU no sentido de que a deliberação do Secretário Nacional de Portos seria suficiente para que fosse reaberta a Tomada de Contas Final e as providências relacionadas a esse mister já foram adotadas, conforme defendia a recorrente, pelo Ministro de Estado da Infraestrutura;

b) não é possível verificar nulidade dos Acórdãos 1.351/2020 e 1.969/2020, por violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, uma vez que, antes da decisão de mérito, houve manifestação das unidades jurisdicionadas do Tribunal acerca do interesse de revisar o posicionamento anteriormente adotado, por reconhecer a existência das irregularidades apontadas;

Ademais a ora recorrente tem exercido o contraditório e ampla defesa tanto pela oposição de embargos de declaração quanto pela apresentação do presente recurso de reexame;

c) não restam valores a serem indenizados à CDI em razão das Contas de Capital Inicial e Capitais Adicionais 1 a 5, uma vez que a contabilidade da empresa e suas tomadas de contas anuais trouxeram, de forma incontroversa, que os capitais, tanto inicial quanto adicionais, foram todos amortizados ao longo da concessão;

d) não é devida indenização em razão do capital adicional seis, uma vez que os investimentos foram realizados por arrendatária de instalação portuária no Porto de Imbituba e não pela concessionária; o investimento foi autorizado pela Antaq, por meio da Resolução 1.381-Antaq, com a condição de que tais investimentos não seriam objeto de futura recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento; a arrendatária que realizou o investimento renunciou expressamente, no 2º Termo Aditivo ao seu contrato de arrendamento, a qualquer reivindicação de reequilíbrio econômico-financeiro; a constituição de uma nova conta de capital adicional exigiria um termo aditivo ao contrato de concessão e não obstante a necessidade de celebração de um termo aditivo ao contrato de concessão, durante o procedimento de autorização de tais investimentos, a CDI não apresentou qualquer pretensão de constituição de uma nova conta de capital;

e) não é devida indenização à concessionária pelo saldo negativo da Conta de Resultados a Compensar, uma vez que não há na legislação que fundamentou a celebração do contrato de concessão ou no próprio contrato qualquer disposição nesse sentido;

f) faz-se necessário que o Poder Concedente, antes de realizar qualquer ressarcimento relativo à caução oferecida, verifique, como já havia cientificado o TCU, se a concessionária não dispôs desses títulos ao longo da vigência contratual, inclusive para pagamento de multas e quaisquer despesas que o governo tenha feito por conta da concessionária de acordo com o contrato, bem como se as apólices não se encontram prescritas;

g) as conclusões do Inquérito Administrativo 16/2013 interessam à tomada de contas final do Porto de Imbituba, uma vez não foram acostados aos autos quaisquer comprovantes de que a CVM teria concluído o sobredito inquérito e considerado toda a operação de emissão de debêntures regular e que a sua desconsideração pode resultar no reconhecimento de valores ilegais naquela tomada de contas;

h) antes de efetuar quaisquer pagamentos à concessionária, inclusive a título de devolução da caução, caso devida, o Poder Concedente deve considerar a situação da imputação de multas não adimplidas e outros débitos pendentes da CDI com a administração pública federal, uma vez que o Parágrafo Primeiro da cláusula XXXV do contrato de concessão assegura a imputação de multas e outros débitos.

30.Com base nessas conclusões, entende-se que a decisão recorrida deve ser mantida em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31.Ante o exposto, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e ao Ministério da Infraestrutura.

2. Os autos foram objeto do pedido de vista formulado em 1/11/2023 pelo Ministro Jonathan de Jesus, no qual apresentou a necessidade de se realizar diligência para “dirimir quais lançamentos contábeis e respectivas contrapartidas foram

efetivamente adotados pela CDI ano após ano, quando do incremento da conta “Fundo de Amortização”, retificadora da conta do ativo “Capital da Concessão”.

3. Após realizar as diligências propostas, a AudRecursos, por meio de pareceres convergentes, se manifestou (peça 198-200) nos seguintes termos pela ratificação da proposta formulada na peça 142:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por CDI/Companhia Docas de Imbituba (peça 127) contra o Acórdão 1.351/2020-TCU- (peça 108, Rel. Min. Bruno Dantas).
2. O recurso foi analisado por meio da instrução de peça 142, e sua proposta de encaminhamento contou com a concordância dos dirigentes da Unidade Técnica (peças 143 e 144). De igual modo, o ministro relator concordou com a análise realizada (peça 172). Foi apresentado, entretanto, voto revisor (peça 170), em que foi apresentado o que segue:

7. Não obstante a manifestação da Antaq e a análise empreendida pela unidade técnica, o estudo detido dos autos e das demonstrações contábeis da CDI permitiram identificar que, na realidade, o “Fundo de Amortização” constituía conta retificadora do ativo (, portanto), cuja contrapartida não era a conta “Caixa”, mas uma ou mais contas de resultado (entre elas a conta de resultado “Quotas de Amortização”, do grupo “Custeio dos Serviços Portuários”).

8. Das demonstrações contábeis do ano de 1997, por exemplo, extrai-se a seguinte nota explicativa (peça 52, p. 35): “3.4 – Os investimentos da concessionária do Porto representados pelo Capital da Concessão, em 31.12.98 com valor de R\$ 7.231.840,27 (em 31.12.97 R\$ 7.172.625,98; em 31.12.96 R\$ 6.828.201.40), são amortizados em quotas anuais, **a custo dos Serviços Portuários**, adicionados de juros compostos de 6% a.a., de acordo com o Contrato de Concessão, constituindo-se num fundo acumulado de R\$ 1.109.793,33, em 31.12.98 (R\$ 856.295,31 em 31.12.97; R\$ 817.146,24 em 31.12.98)” [grifos adicionados]. A título de esclarecimento, reproduzo parte do ativo evidenciado no balanço patrimonial e parte da demonstração do resultado do exercício da CDI naquele ano:

Dívidas Créditos	13.832,24
Permanente	12.205.391,24
Investimentos	14.244,24
Participação em Coligadas e Controladas	14.244,24
Outras Participações	14.244,24
Imobilizado	12.182.057,01
Capitais de Concessão	2.129.840,07
Fundo de Amortização	(1.709.793,33)
Cap. de Concessão - Reav. a Reconhecer	
Bens da Empresa	1.702.369,75
Bens em Processo de Incorporação	5.214.030,64
Depreciações/Amortizações Acumuladas	(856.380,32)
Direito de Uso de Possê da Concessão	
Diferido	9.079,99
Programa de Computador	9.079,99
TOTAL DO ATIVO	39.841.579,60

	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996
RENTAS DE SERVIÇOS					
Renda dos Serviços Portuários	8.189.007,48	6.086.333,21	6.170.300,00	11.132.130,00	11.132.130,00
Taxa Portuária	7.875.414,16	5.883.203,30	5.732.611,03	10.790.774,00	10.790.774,00
Porto Turístico	189.592,50	203.030,00	437.677,30	341.356,00	341.356,00
Controle dos Serviços Portuários					
Controle de Estimação	19.718.372,57	12.827.751,91	13.244.228,84	16.048.468,00	16.048.468,00
Contas de Arrecadação					
Contas de Arrecadação	12.724.000,00	12.724.000,00	12.724.000,00	14.034.000,00	14.034.000,00
Transferências e Recebimentos					
Transferência de Crédito	702.039,00	702.901,94	736.903,31	758.708,78	758.708,78
Ous Recusados de F.F.F.	2,30	2,30	2,30	2,30	2,30
Resultados do Período					
Resultados do Período	(5.549.201,18)	(8.721.511,59)	(8.234.489,09)	(9.010.361,59)	(9.010.361,59)
Resultados do Período no Período	5.549.201,18	(8.721.511,59)	(8.234.489,09)	(9.010.361,59)	(9.010.361,59)
Resultados a Compensar					
no Período anterior	(20.466.102,83)	(13.774.588,18)	(7.539.509,17)	(6.028.304,10)	(6.028.304,10)
Ajustes de Ex. Anterior	-	-	-	-	-
Resultados a Compensar Atual	(20.466.102,83)	(13.774.588,18)	(7.539.509,17)	(6.028.304,10)	(6.028.304,10)

9. O mesmo se observa em relação às contas referentes ao ano de 2012, em que a conta retificadora “Fundo de Amortização” apresentou valor igual à conta retificada “Capitais de Concessão”, no valor de R\$ 7.283.150,27 – o que era esperado, dado o fim da concessão (peça 67, p. 27):

ATIVO		Nota	2012	2011	2012 CONSOLIDADO	2011 CONSOLIDADO
NAO CIRCULANTE			242.666.775,73	256.854.133,58	251.147.122,97	261.754.673,27
REALIZAVEIS A LONGO PRAZO			44.310.647,73	34.557.129,45	40.938.472,02	37.550.600,36
Depósitos judiciais	5	5.667.459,42	4.914.774,39	9.262.153,30	7.320.405,46	
Crédito com Terceiros	3e	480.661,71	480.661,71	2.403.794,12	768.591,50	
Adiantamento p/Compra de Ativo	13	882.800,00	882.800,00	882.800,00	882.800,00	
Contas a Receber de Usuários	4	155.965,19	155.965,19	155.965,19	155.965,19	
Crédito Liquidação Duvidosa	4	(1.519.426,90)	(1.519.426,90)	(1.519.426,90)	(1.519.426,90)	
Despesas Custos a Apropriar	6	<u>38.643.188,31</u>	29.642.355,06	38.643.188,31	29.642.355,06	
INVESTIMENTOS			198.356.128,00	198.060.128,00	199.179.533,86	198.060.129,00
Em Controladas	2 e 8	198.356.128,00	198.060.128,00	199.179.533,86		198.060.129,00
IMOBILIZADO			0,00	23.600.769,45	2.138.876,98	25.897.747,23
Bens da Empresa	9 b e d	1.701.605,78	2.803.594,71	2.803.594,71		
Bens em Processo de Incorporação	9 b e d	23.096.962,85				23.096.962,85
Depreciações/Amortizações Acumuladas	9		(1.197.799,18)	(365.078,03)		(1.494.566,71)
INTANGIVEL			0,00	636.106,68	238,41	636.106,68
Capitis de Concessão	9a	7.283.150,27	7.283.150,27	7.283.150,27		7.283.150,27
Fundo de Amortização	9a	<u>(7.283.150,27)</u>	(6.647.043,59)	(7.283.150,27)		(6.647.043,59)
Software				1.100,51		
Amortização Software Outros				(862,10)		

10. Em 2012 observa-se um incremento credor de R\$ 636.106,68 na conta “Fundo de Amortização” ativo (vide balanço reproduzido no item 9 supra). Já na demonstração do resultado do exercício daquele mesmo ano, identifica-se lançamento devedor de R\$ 273.555,26 a título de despesas com “Quotas de Amortização” (peça 67, p. 27):

**DEMONSTRAÇÃO DA EXPLORAÇÃO PORTUÁRIA NOS EXERCÍCIOS
FINDOS EM 31 DE DEZEMBRO DE 2012 E DE 2011.**

Pela Legislação Societária

	2012	2011
RENDAS DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS	144.927.702,03	40.588.808,85
TARIFA PORTUÁRIA.....	142.784.078,06	38.553.547,00
EXTRA TARIFÁRIA.....	2.143.623,97	2.035.261,85
CUSTEIO DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS	61.079.571,67	30.466.722,87
DESPESAS DE EXPLORAÇÃO.....	59.803.282,77	29.341.872,11
QUOTA DE AMORTIZAÇÃO	237.555,26	237.555,20
REMUNERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS		
DO CAPITAL DE CONCESSÃO.....	1.027.331,44	875.893,36
DOS RECURSOS DO F.P.N.....	11.402,20	11.402,20
RESULTADO DO PERÍODO	83.848.130,36	10.122.085,98

11. Essas evidências me conduzem a dois entendimentos preliminares: o primeiro, de que a Antaq, ao informar que a conta “Caixa” era contrapartida contábil para a composição do “Fundo de Amortização” (peça 44), o fez de forma genérica, abstrata e inexacta, sem se atentar aos lançamentos contábeis efetivamente realizados pela CDI; o segundo, de que o fundo de amortização foi, de fato, constituído de forma meramente escritural, sem que tenha havido nenhuma interação contábil ou mesmo financeira com a conta “Caixa” ou com qualquer outra conta do ativo circulante.

12. Logo, para fins de saneamento destes autos, ante a manifestação imprecisa da Antaq, julgo ser de extrema relevância dirimir quais lançamentos contábeis e respectivas contrapartidas foram efetivamente adotados pela CDI ano após ano, quando do incremento da conta “Fundo de Amortização”, retificadora da conta do ativo “Capital da Concessão”.

13. Nesse sentido, deve este Tribunal baixar os presentes autos em diligência, para que a Antaq ratifique ou retifique as informações prestadas por meio do Ofício 435/2018/DG-ANTAQ, apresentando documentos e justificativas que lastreiem sua manifestação. No que tange à CDI deverá a concessionária encaminhar ao TCU os balancetes e demais registros contábeis relacionados especificamente à conta “Fundo de Amortização” bem como a todas as outras que servem de contrapartida à escrituração daquela conta.

3. Em razão dessas considerações, o Tribunal acolheu a proposta e determinou a realização das diligências propostas pelo ministro revisor.

EXAME DE MÉRITO

4. Em resposta às diligências realizadas, a Antaq afirmou que a matéria já transitou em julgado no âmbito daquela agência reguladora, de modo que não há recursos capazes de modificar os Acórdãos 63/2015-ANTAQ e 31/2016-ANTAQ. Assim, “os termos do Ofício 435/2018/DG-ANTAQ, permanecem válidos, conforme evidências mencionadas que integram o processo 50300.018027/2018-80, encaminhado em anexo” (peça 180, p. 2).

5. A CDI, do mesmo modo, apenas reitera (peça 185) os exatos termos do que já foi enfrentado na instrução de peça 142. A CDI apresenta um parecer contábil (peça 190) que, supostamente, tornaria claro e irrefutável que nunca houve qualquer interação financeira da conta Caixa com os lançamentos contábeis relativos aos Fundos de Amortização.

6. O referido parecer concluiu que as Quotas Anuais de Amortização do Capital tiveram como contrapartida, a crédito, a conta “Fundo de Amortização” constante do Ativo Intangível, a título de mera autorização de provisionamento contábil para eventual pagamento futuro à Companhia Docas de Imbituba, que dependeria de disponibilidade financeira decorrente da exploração da atividade.

7. Assim, a ausência de disponibilidade financeira, identificada nos registros contábeis, teria impedido, segundo o parecer, a constituição do Fundo de Amortização, restando

inequívoco, segundo a parecerista, que a Companhia Docas de Imbituba não foi remunerada pelos capitais próprios investidos na concessão do Porto de Imbituba.

8. Ocorre que essa situação já foi enfrentada, conforme dito, na instrução de peça 142, em que a Antaq apresentou que a contrapartida contábil para o lançamento das despesas anuais com quotas de amortização do capital teria ocorrido a crédito da conta Caixa da Companhia Docas de Imbituba, diminuindo o saldo financeiro da empresa, e sua contabilização se dá na seguinte forma (peça 44, p. 1):

D Quota de Amortização de Capital (Conta de Resultado/Despesa).....R\$XXXX
C Caixa R\$XXXX

9. Nesse ponto, importa dizer que o ministro revisor propôs a realização de diligência para que a CDI encaminhasse ao TCU “os balancetes e demais registros contábeis relacionados especificamente à conta “Fundo de Amortização” bem como a todas as outras que servem de contrapartida à escrituração daquela conta”.

10. Em vez disso, a CDI encaminhou cópias do livro Razão (peças 186-189), que, dadas as suas características, não permite identificar as respectivas contas de débito e crédito (contrapartidas). Teria sido mais adequado que tivesse apresentado o livro Diário, nas partes relacionadas aos débitos e aos créditos correspondentes nas contas de Quota de Amortização de Capital e Fundo de Amortização e daquelas que com elas se relacionam, conforme proposto pelo ministro.

11. Ao se ter em conta que as diligências encaminhadas foram infrutíferas para o fim de sanear a dúvida suscitada pelo Ministro revisor, e com vistas a dar celeridade ao processo, foi encaminhada mensagem eletrônica à Auditoria Interna da Antaq (peça 196), com vistas a que respondessem o que segue:

[...] ao se ter em conta que foram realizados lançamentos a crédito na conta “Fundo de Amortização” (amortizadora da conta “Capitais da Concessão”), restou dúvida sobre qual seria a contrapartida contábil dessa conta “Fundo de Amortização”, ou seja, quando da realização de créditos na conta “Fundo de Amortização” os débitos correspondentes (partidas dobradas) eram contabilizados em qual conta? Favor encaminhar resposta nesse formato:

D
??.....R\$XXXX
C Fundo de
Amortização.....R\$XXXX

Ademais, se possível, pediria que fossem encaminhadas as páginas do livro diário da empresa, em que seja possível conferir, ano a ano, esses lançamentos a débito e a crédito das respectivas contas.

12. Em resposta, a Antaq pediu que a demanda fosse encaminhada por ofício (peça 197). A despeito disso, entende-se não ser necessárias novas tratativas em relação a esse ponto, pois, ainda que superada a questão da contabilização a crédito da conta Caixa e comprovado que os créditos foram realizados, conforme informado pela CDI em seu Parecer Contábil (peça 190), na conta Fundo de Amortização, é preciso observar que o resultado da entidade foi sensibilizado, ano a ano, com as despesas decorrentes da conta Quota de Amortização de Capital (Conta de Resultado/Despesa), essa situação é corroborada pelo Parecer Contábil encaminhado pela CDI (peça 190, p. 6).

13. Veja-se que, ano a ano, as receitas da empresa foram deduzidas dos valores dessas despesas para efeito de apuração do resultado. A par disso, ao se ter em conta os lançamentos propostos pela CDI, a constituição do Fundo, pela perspectiva contábil, apenas teria o condão de

creditar a conta Caixa (ativo circulante) e debitar a conta de Fundos a Resgatar (ativo permanente, quando da sua constituição - trata-se apenas de nomenclatura sugerida).

14. Ora, uma vez impactado o resultado, se os valores permanecem na conta Caixa, no ativo circulante, ou migram para uma conta do ativo permanente, ambos se constituem em ativos da empresa. As receitas da empresa, que **geram recursos financeiros para ela provenientes das tarifas da concessão**, foram impactadas, ano a ano, por despesas de Quota de Amortização de Capital, que, apesar de não terem saído da conta Caixa (uma vez considerada a tese da empresa) para constituir os fundos, permaneceram nas suas contas de ativo.

15. Assim, ainda que caracterizado que o crédito não se deu na conta Caixa, o impacto no resultado, com a consequente amortização dos capitais da concessão, é suficiente para afastar qualquer obrigatoriedade de ressarcimento.

16. Além disso, como já apresentado pela decisão recorrida, os lançamentos contábeis sem a correspondente destinação de recursos para a constituição do Fundo de Compensação do Capital Inicial e do Fundo de Compensação do Capital Adicional (atualmente denominados “fundos de amortização”) pela concessionária Companhia Docas de Imbituba configuram descumprimento do art. 18 da Lei 3.421/1958 e da Cláusula XXVIII do contrato de concessão:

Art. 18. No custo do serviço serão computadas as quotas anuais de amortização do capital inicial e dos capitais adicionais, destinadas à constituição das Reservas para Amortização de Capital Inicial e dos Capitais Adicionais, previstos no art. 11, do Decreto nº 24.599, de 6 de julho de 1934, e fixadas pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais.

§ 1º O montante da quota de amortização do capital inicial será fixado de modo a reproduzir o capital inicial, ao fim do prazo da concessão.

§ 2º O montante da quota de amortização dos capitais adicionais será fixado de modo a reproduzir o mais rápido possível esses capitais, levado em conta o reflexo que possa ter sobre os níveis de preços dos serviços portuários e tendo-se presente que o período de amortização não poderá exceder prazo ao da concessão.

17. Tem-se que o art. 18 da Lei 3.421/1958 é claro em determinar que as quotas anuais de amortização do capital inicial e dos capitais adicionais seriam computadas no custo dos serviços, como de fato foi. Cumprindo ainda os §§ 1º e 2º do sobredito dispositivo, o montante da quota de amortização do capital foi fixado de modo a reproduzir, ao fim do prazo da concessão, a completa amortização dos capitais final e adicional.

18. Observa-se que existe margem para que o contador responsável faça opções acerca da forma mais apropriada de contabilização - poderia ter sido a crédito da conta Caixa, ou de Reservas para Amortização de Capital Inicial e dos Capitais Adicionais, ou de Fundo de Amortização. Essa escolha não altera o impacto anual no resultado da CDI, decorrente da apropriação, ano a ano, dos capitais da concessão.

19. É inconcebível que a CDI tenha feito a escolha de não constituir os fundos, quando **apenas ela poderia fazê-lo, dado que geria todos os recursos da concessão e os escriturava, anualmente**, para, posteriormente, exigir que o Poder Público pague novamente, os valores que já foram computados, como custos da concessão, amortizados e pagos pelas tarifas cobradas dos usuários, ano a ano.

20. Assim, entende-se que as conclusões da instrução de peça 142 permanecem inalteradas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

21. Ante o exposto, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) ratificar anterior encaminhamento desta AudRecursos, no sentido de conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento;



b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte à recorrente, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e ao Ministério da Infraestrutura.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela Companhia Docas de Imbituba (peça 127), contra o Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário (Ministro Bruno Dantas), proferido no âmbito do Relatório de Acompanhamento (Racom) realizado no extinto Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com o objetivo de analisar o processo de Tomada de Contas Final da concessão do Porto de Imbituba/SC.

2. O Racom foi autuado a partir de pleito formulado pelo ministro da pasta ministerial, como se verá a seguir, em razão da inexistência de consenso entre a Antaq e a equipe técnica do próprio MTPA acerca dos valores a serem pagos ou ressarcidos pelas partes envolvidas após a extinção, em 2012, da concessão desse porto à empresa privada Companhia Docas de Imbituba (CDI).
3. Ao final da concessão, que se iniciou em 1942, a CDI formulou os seguintes pleitos no âmbito da Tomada de Contas relativa ao exercício de 2012:
 - I. Indenização no montante de R\$ 980.972.135,78 (novecentos e oitenta milhões, novecentos e setenta e dois mil, cento e trinta e cinco reais e setenta e oito centavos), pelos investimentos realizados pela CDI na construção e ampliação do Porto de Imbituba, conforme já reconhecido pelo Poder Concedente na conta de capital inicial e nas cinco contas de capitais adicionais da concessão;
 - II. Abertura de nova conta de capital adicional da concessão, na qual deverão ser incluídos os investimentos realizados nos últimos na construção e ampliação de terminais portuários, e que reverteram em favor da União ao final da concessão;
 - III. A correção monetária dos valores históricos lançados na CRC e à indenização correspondente ao saldo negativo apurado de R\$ 374.745.000,00 (trezentos e setenta e quatro milhões, setecentos e quarenta e cinco mil reais);
 - IV. A reconsideração das glosas indicadas acima, realizadas pelas Juntas de Tomadas de Contas nos últimos anos, a consequente adequação da Conta de Resultado a Compensar - CRC;
 - V. Ao levantamento do montante depositado a título de caução contratual, que atualmente soma R\$ 7.179.918,14 (sete milhões, cento e setenta e nove mil, novecentos e dezoito reais e quatorze centavos).
4. A Agência reguladora se manifestou sobre o pleito da concessionária, por meio do Acórdão-Antaq 63/2015, posteriormente alterado pelo Acórdão-Antaq 31/2016, de forma a: **i) reconhecer o direito da CDI ser indenizada no valor de R\$ 7,2 milhões pelos investimentos não amortizados; ii) indeferir o pedido relativo à correção monetária sobre os valores lançados na CRC bem como não reconhecer o direito indenizatório sobre o saldo da CRC negativa; iii) deferir o pedido de reversão das glosas sobre os juros decorrentes das debêntures; iv) indeferir o pedido de abertura do sexto capital adicional; e v) reconhecer o direito da CDI sobre o valor depositado a título de caução.**
5. O então secretário da Secretaria Especial de Portos (SEP) divergiu dessas conclusões e determinou o retorno dos autos à Agência para refazimento dos cálculos de acordo com os parâmetros



indicados. Apesar de discordar no mérito, a Antaq, com base nas premissas definidas pela extinta SEP, refez os cálculos da Tomada de Contas e apurou o valor de R\$ 3.259.616,61 a serem pagos à CDI.

6. Posteriormente, o Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil aprovou o relatório do grupo de trabalho no montante mencionado, todavia esclareceu que o valor devido à CDI só seria adimplido após pronunciamento final deste Tribunal.

7. Concluída a análise da documentação, o TCU se manifestou por meio do Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) no sentido de dar ciência aos órgãos envolvidos e fazer recomendações ao Minfra quanto às premissas consideradas.

8. Os Embargos de Declaração opostos contra o mencionado Acórdão foram rejeitados pelo Tribunal nos termos do Acórdão 1.969/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) apesar dos esclarecimentos realizados no Voto do Relator.

9. Irresignada com a decisão, a CDI interpôs o presente Pedido de Reexame versando sobre os seguintes tópicos:

III.A - inexistência de decisão do Ministro da Infraestrutura – Impossibilidade de Revisão da Tomada de Contas Final através de Ato do Secretário Nacional de Portos – Violação ao Princípio da Hierarquia Administrativa;

III.B - Nulidade dos Acórdãos 1351/2020 e 1969/2020 – Violação aos Princípios do Contraditório e Ampla Defesa – Aplicação Subsidiária das Regras do Código de Processo Civil – Ausência de Manifestação sobre os Argumentos apresentados pela CDI;

III.C - Necessidade de Análise dos Argumentos Apresentados pela CDI na fase de Instrução Técnica:

III.C.1 – Histórico dos Fatos Relacionados à Concessão do Porto de Imbituba;

III.C.2 – Exame Técnico dos Itens que Compõem os Valores de Indenização Fixados pelo Poder Concedente – Indenização à CDI pelos Investimentos reconhecidos nas Contas de Capital Inicial e Capitais Adicionais 1 a 5;

III.C.3 – Exame Técnico dos Itens que Compõem os Valores de Indenização Fixados pelo Poder Concedente – Abertura e Indenização referente ao Capital Adicional nº 6;

III.C.4 – Exame Técnico dos Itens que Compõem os Valores de Indenização Fixados pelo Poder Concedente – Indenização pelo Saldo Negativo da Conta de Resultados a Compensar – CRC;

III.C.5 – Exame Técnico dos Itens que Compõem os Valores de Indenização Fixados pelo Poder Concedente – Devolução da Caução Contratual;

III.C.6 – Exame Técnico dos Itens que Compõem os Valores de Indenização Fixados pelo Poder Concedente – Duplicidade no pleito da CDI – Reversão de Glosas com Juros de Debêntures – Imputação de Despesas à CDI;

III.C.7 – Exame Técnico dos Itens que Compõem os Valores de Indenização Fixados pelo Poder Concedente – Reversão de Glosas com Juros de Debêntures;

III.C.8 – Exame Técnico dos Itens que Compõem os Valores de Indenização Fixados pelo Poder Concedente – Imputação de Despesas no Acerto Final das Contas.

10. Ao final, no mérito, requereu o provimento do recurso para que o entendimento do Tribunal seja revisto, seja pela declaração de nulidade dos Acórdãos Combatidos ou pela manutenção do entendimento firmado pelo Poder Concedente na decisão proferida em 5/3/2018, “na qual foi reconhecido o valor da indenização que deverá ser paga à CDI por ocasião do encerramento da Tomada de Contas Final do Porto de Imbituba, nos autos do processo administrativo nº 50300.001433/2013-07”.



11. Ratifico o despacho contido à peça 130, no qual conheci do presente recurso, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário.

12. Admitido o recurso (peça 130), os autos foram encaminhados para instrução na Secretaria de Recursos (Serur), atual Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), que analisou as informações apresentados pelo recorrente e considerou não existir elementos para desconstituir a deliberação recorrida, razão pela qual propôs conhecer do recurso, todavia negar-lhe o provimento com base nas seguintes conclusões (peça 142, p. 33-34):

a) não houve manifestação do TCU no sentido de que a deliberação do Secretário Nacional de Portos seria suficiente para que fosse reaberta a Tomada de Contas Final e as providências relacionadas a esse mister já foram adotadas, conforme defendia a recorrente, pelo Ministro de Estado da Infraestrutura;

b) não é possível verificar nulidade dos Acórdãos 1.351/2020 e 1.969/2020, por violação aos princípios do contraditório e ampla defesa, uma vez que, antes da decisão de mérito, houve manifestação das unidades jurisdicionadas do Tribunal acerca do interesse de revisitar o posicionamento anteriormente adotado, por reconhecer a existência das irregularidades apontadas; Ademais a ora recorrente tem exercido o contraditório e ampla defesa tanto pela oposição de embargos de declaração quanto pela apresentação do presente recurso de reexame;

c) não restam valores a serem indenizados à CDI em razão das Contas de Capital Inicial e Capitais Adicionais 1 a 5, uma vez que a contabilidade da empresa e suas tomadas de contas anuais trouxeram, de forma incontroversa, que os capitais, tanto inicial quanto adicionais, foram todos amortizados ao longo da concessão;

d) não é devida indenização em razão do capital adicional seis, uma vez que os investimentos foram realizados por arrendatária de instalação portuária no Porto de Imbituba e não pela concessionária; o investimento foi autorizado pela Antaq, por meio da Resolução 1.381-Antaq, com a condição de que tais investimentos não seriam objeto de futura recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de arrendamento; a arrendatária que realizou o investimento renunciou expressamente, no 2º Termo Aditivo ao seu contrato de arrendamento, a qualquer reivindicação de reequilíbrio econômico-financeiro; a constituição de uma nova conta de capital adicional exigiria um termo aditivo ao contrato de concessão e não obstante a necessidade de celebração de um termo aditivo ao contrato de concessão, durante o procedimento de autorização de tais investimentos, a CDI não apresentou qualquer pretensão de constituição de uma nova conta de capital;

e) não é devida indenização à concessionária pelo saldo negativo da Conta de Resultados a Compensar, uma vez que não há na legislação que fundamentou a celebração do contrato de concessão ou no próprio contrato qualquer disposição nesse sentido;

f) faz-se necessário que o Poder Concedente, antes de realizar qualquer ressarcimento relativo à caução oferecida, verifique, como já havia cientificado o TCU, se a concessionária não dispôs desses títulos ao longo da vigência contratual, inclusive para pagamento de multas e quaisquer despesas que o governo tenha feito por conta da concessionária de acordo com o contrato, bem como se as apólices não se encontram prescritas;

g) as conclusões do Inquérito Administrativo 16/2013 interessam à tomada de contas final do Porto de Imbituba, uma vez não foram acostados aos autos quaisquer comprovantes de que a CVM teria concluído o sobredito inquérito e considerado toda a operação de emissão de debêntures regular e que a sua desconsideração pode resultar no reconhecimento de valores ilegais naquela tomada de contas;

h) antes de efetuar quaisquer pagamentos à concessionária, inclusive a título de devolução da caução, caso devida, o Poder Concedente deve considerar a situação da imputação de multas não adimplidas e outros débitos pendentes da CDI com a administração pública federal, uma vez que o



Parágrafo Primeiro da cláusula XXXV do contrato de concessão assegura a imputação de multas e outros débitos.

13. Quando do julgamento inicial do recurso, ocorrido em 1/11/2023, havia formado minha convicção no sentido de acolher o parecer elaborado pela Serur (peça 142), cujas principais conclusões foram sumarizadas no parágrafo anterior.

14. Com o pedido de vista formulado na sessão de 1/11/2023, o Ministro Jonathan de Jesus defendeu, em síntese, a necessidade de baixar os autos em diligências visando “dirimir quais lançamentos contábeis e respectivas contrapartidas foram efetivamente adotados pela CDI ano após ano, quando do incremento da conta “Fundo de Amortização”, retificadora da conta do ativo “Capital da Concessão”. Diante dos argumentos apresentados, entendi possível acolher a proposta formulada.

15. Processadas as diligências, a Antaq respondeu (peça 180) que a “matéria já transitou em julgado no âmbito daquela agência reguladora, de modo que não há recursos capazes de modificar os Acórdãos 63/2015-ANTAQ e 31/2016-ANTAQ”, assim como “os termos do Ofício 435/2018/DG-ANTAQ, permanecem válidos, conforme evidências mencionadas que integram o processo 50300.018027/2018-80, encaminhado em anexo”.

16. A CDI reiterou (peça 185) a mesma linha enfrentada na instrução inicial (peça 142), todavia incluiu um parecer contábil (peça 190), elaborado pela própria concessionária a título de colaboração, que tornaria claro e irrefutável que nunca houve qualquer interação financeira da conta Caixa com os lançamentos contábeis relativos aos Fundos de Amortização.

17. Nesse parecer contábil, contratado pela CDI (peça 190), o responsável pela análise concluiu que “as Quotas Anuais de Amortização do Capital tiveram como contrapartida, a crédito, a conta “Fundo de Amortização” constante do Ativo Intangível, a título de mera autorização de provisionamento contábil para eventual pagamento futuro à Companhia Docas de Imbituba, que dependeria de disponibilidade financeira decorrente da exploração da atividade.”

18. Complementa o parecer que a ausência de disponibilidade financeira, identificada nos registros contábeis, teria impedido, segundo o citado documento, a constituição do Fundo de Amortização, restando inequívoco que a CDI não foi remunerada pelos capitais próprios investidos na concessão do Porto de Imbituba.

19. A AudRecursos (peça 198, p. 4-5), apesar de afirmar que a situação já foi enfrentada na instrução da peça 142, novamente divergiu do arrazoado apresentado pela CDI, conforme trecho que transcrevo na sequência:

12. Em resposta, a Antaq pediu que a demanda fosse encaminhada por ofício (peça 197). A despeito disso, entende-se não ser necessárias novas tratativas em relação a esse ponto, pois, **ainda que superada a questão da contabilização a crédito da conta Caixa e comprovado que os créditos foram realizados, conforme informado pela CDI em seu Parecer Contábil (peça 190), na conta Fundo de Amortização, é preciso observar que o resultado da entidade foi sensibilizado, ano a ano, com as despesas decorrentes da conta Quota de Amortização de Capital (Conta de Resultado/Despesa), essa situação é corroborada pelo Parecer Contábil encaminhado pela CDI (peça 190, p. 6).**

13. Veja-se que, ano a ano, as receitas da empresa foram deduzidas dos valores dessas despesas para efeito de apuração do resultado. A par disso, ao se ter em conta os lançamentos propostos pela CDI, a constituição do Fundo, pela perspectiva contábil, apenas teria o condão de creditar a conta Caixa (ativo circulante) e debitar a conta de Fundos a Resgatar (ativo permanente, quando da sua constituição - trata-se apenas de nomenclatura sugerida).

14. **Ora, uma vez impactado o resultado, se os valores permanecem na conta Caixa, no ativo circulante, ou migram para uma conta do ativo permanente, ambos se constituem em ativos da empresa. As receitas da empresa, que geram recursos financeiros para ela provenientes das tarifas da concessão, foram impactadas, ano a ano, por despesas de**

Quota de Amortização de Capital, que, apesar de não terem saído da conta Caixa (uma vez considerada a tese da empresa) para constituir os fundos, permaneceram nas suas contas de ativo.

15. Assim, ainda que caracterizado que o crédito não se deu na conta Caixa, o impacto no resultado, com a consequente amortização dos capitais da concessão, é suficiente para afastar qualquer obrigatoriedade de ressarcimento.

16. Além disso, como já apresentado pela decisão recorrida, os lançamentos contábeis sem a correspondente destinação de recursos para a constituição do Fundo de Compensação do Capital Inicial e do Fundo de Compensação do Capital Adicional (atualmente denominados “fundos de amortização”) pela concessionária Companhia Docas de Imbituba configuram descumprimento do art. 18 da Lei 3.421/1958 e da Cláusula XXVIII do contrato de concessão:

Art. 18. No custo do serviço serão computadas as quotas anuais de amortização do capital inicial e dos capitais adicionais, destinadas à constituição das Reservas para Amortização de Capital Inicial e dos Capitais Adicionais, previstos no art. 11, do Decreto nº 24.599, de 6 de julho de 1934, e fixadas pelo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais.

§ 1º O montante da quota de amortização do capital inicial será fixado de modo a reproduzir o capital inicial, ao fim do prazo da concessão.

§ 2º O montante da quota de amortização dos capitais adicionais será fixado de modo a reproduzir o mais rápido possível esses capitais, levado em conta o reflexo que possa ter sobre os níveis de preços dos serviços portuários e tendo-se presente que o período de amortização não poderá exceder prazo ao da concessão.

17. Tem-se que o art. 18 da Lei 3.421/1958 é claro em determinar que as quotas anuais de amortização do capital inicial e dos capitais adicionais seriam computadas no custo dos serviços, como de fato foi. Cumprindo ainda os §§ 1º e 2º do sobredito dispositivo, o montante da quota de amortização do capital foi fixado de modo a reproduzir, ao fim do prazo da concessão, a completa amortização dos capitais final e adicional.

18. Observa-se que existe margem para que o contador responsável faça opções acerca da forma mais apropriada de contabilização - poderia ter sido a crédito da conta Caixa, ou de Reservas para Amortização de Capital Inicial e dos Capitais Adicionais, ou de Fundo de Amortização. Essa escolha não altera o impacto anual no resultado da CDI, decorrente da apropriação, ano a ano, dos capitais da concessão.

19. É inconcebível que a CDI tenha feito a escolha de não constituir os fundos, quando apenas ela poderia fazê-lo, dado que geria todos os recursos da concessão e os escriturava, anualmente, para, posteriormente, exigir que o Poder Público pague novamente, os valores que já foram computados, como custos da concessão, amortizados e pagos pelas tarifas cobradas dos usuários, ano a ano (grifos nossos).

20. Novamente, havia me alinhado à posição da AudRecursos no sentido de que a diligência realizada, que visou avaliar quais foram efetivamente os lançamentos contábeis e respectivas contrapartidas adotados pela CDI ano após ano, não socorreriam a recorrente.

21. Todavia, as nuances apresentadas no voto revisor merecem uma reavaliação do meu entendimento exposto até o momento.

22. Passo a me valer dos principais argumentos disponibilizados pelo Ministro Jonathan de Jesus antes da sessão do dia 23/4/2025, cujos trechos tomo a liberdade de transcrevê-los a seguir, para fundamentar minha mudança em relação às contas de capital inicial e de capitais adicionais 1 a 5.

55. O equilíbrio econômico-financeiro da concessão deve ser compreendido em sua acepção dinâmica. É ilusório pressupor que, sete décadas após a sua assinatura, um contrato administrativo cujo objeto é mutável em sua essência – como no caso da concessão – deva ser interpretado de forma estanque, segundo sua redação original octogenária e à luz de vetores traçados por normas forjadas em regimes constitucionais

fundamentalmente distintos do atual. Esse aspecto foi destacado pelo então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (peça 4, fl. 34):

“A disciplina legal em vigor na data da assinatura do contrato, e que regeu a relação contratual, por toda a sua duração, é bastante diferente do regime de concessões que vigorou no país nas últimas décadas. A principal distinção a ser destacada para análise do tema ora em esboço é a previsão de que os investimentos feitos pela concessionária ao longo da concessão não eram amortizados ano a ano, mas ressarcidos apenas ao final dos 70 anos de duração do contrato. Por essa razão é que apenas agora, passados 70 anos desde a assinatura do contrato e da data do primeiro aporte realizado pela concessionária, é que se começa a discutir o direito à indenização e o seu valor.” (grifo adicionado)

56. Nesse contexto, Egon Bockmann Moreira e Célio Lucas Milano Sobre tecem as seguintes considerações sobre contratos de longo prazo:

(...)

57. Em idêntico sentido, são precisas as palavras de Filipe Lôbo Gomes e Marcos Nóbrega, ao assentarem que contratos de longo prazo, como as concessões, são pactos essencialmente incompletos, dinâmicos e não lineares, com repartição assimétrica de riscos e acesso imperfeito a informações e incentivos, e tais distorções serão tanto mais marcantes quanto mais longo for o contrato. “Assim, estamos todos em um mundo de autoengano, ou seja, achamos que os contratos são e se comportam de determinada maneira, mas a realidade insiste em desmentir essas assertivas [grifo adicionado]”. Por isso, diante de longo ou longuíssimo prazos, as turbulências e a mutabilidade devem ser tomadas como premissas, cabendo ao designer do contrato prever as formas de restabelecimento do equilíbrio entre prestações, contraprestações e encargos.

58. O design do ajuste de concessão ora analisado passou ao largo de tais preocupações, até pelo contexto jurídico e político de viés autoritário vigente à época. Isso não conduz, em absoluto, à conclusão de que ao Estado é dado, à revelia de qualquer tipo de compensação justa e efetiva, integrar ao seu patrimônio bens particulares que, por décadas, foram afetados a prestação de serviço público deficitário, cujos resultados mostraram-se concretamente insuficientes para amortizar os investimentos privados indispensáveis à oferta de utilidades públicas.

59. Na linha do eminente administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello, já citado alhures, o respeito à equação econômico-financeira da concessão deve ser material, efetivo e concreto, rechaçando-se o equilíbrio meramente formal da fórmula contratual – essencialmente estática no caso ora analisado. Nessa concepção, largamente alinhada aos ditames constitucionais atuais, a mera constituição escritural de reserva de amortização, sem que esta tenha se materializado financeiramente, não demonstra haver efetiva amortização dos investimentos privados vertidos em prol da prestação do serviço público concedido.

60. Assim, no meu sentir, negar ao particular justa indenização pelo valor monetariamente atualizado dos investimentos ainda não amortizados (conta de capital inicial e contas de capitais adicionais 1 a 5) configura prática verdadeiramente incompatível com os alicerces constitucionais que balizam a atividade contratual do Estado, mormente o direito de propriedade, a segurança jurídica, o equilíbrio econômico-financeiro e a vedação ao enriquecimento sem causa.



23. Considerando a evolução das leis, entendo que não é possível negar a indenização pelo valor dos investimentos não amortizados em razão da segurança jurídica e do equilíbrio econômico-financeiro da avença. Portanto, acolho os argumentos apresentados pelo Nobre Revisor quanto as contas de capital 1 a 5.

24. Quanto ao pleito de indenização referente ao Capital Adicional 6, ressalto que a Antaq, por meio da Resolução Antaq 1.381/2009, autorizou a ampliação do berço 2 pela arrendatária da instalação portuária por sua conta e risco e, expressamente, deixou assentado que os investimentos não seriam “objeto de discussão de futura revisão contratual à título de revisão do equilíbrio econômico-financeiro do arrendamento”.

25. Nesse diapasão, mostram-se corretas as conclusões formuladas pela Serur e pela AudRecursos no sentido de que os investimentos não foram realizados pela concessionária, a autorização emitida pela Agência reguladora contemplou condição que expressamente vedava pleito de reequilíbrio econômico-financeiro, que foi positivado no 2º Termo Aditivo ao seu contrato de arrendamento da instalação portuária, além de que a constituição de uma nova conta de capital adicional exigiria um termo aditivo ao contrato de concessão da Companhia Docas de Imbituba, o que não foi feito na época. Tampouco a Conta de Capital Adicional 6 deve ser indenizada

26. No que tange o saldo negativo da conta contábil CRC, também considero que os fundamentos apresentados pelo Nobre Ministro Jonathan de Jesus podem ser acolhidos. Transcrevo-os a seguir.

62. Relativamente à indenização pelo saldo negativo da conta contábil CRC, a Lei 3.421/1958 estabelece em seu art. 5º que os saldos credores dessa conta deveriam ser depositados no Banco do Brasil para posterior utilização na compensação de eventuais prejuízos; não há, seja no contrato, seja na legislação da época, nenhuma previsão de procedimento a ser adotado em relação a eventuais déficits (saldos devedores) na referida conta.

63. As disposições daquela lei refletem a orientação autoritária então predominante em matéria de direito público, evidenciando centralidade e prevalência do Estado em relação ao particular. Conforme já destaquei, identifica-se naquela época tendência estatizante, com limitação de garantias de juros e adoção de cláusulas que permitiam ao Poder Público deixar de indenizar o particular nos casos de reversão de bens; mesmo quando prevista contratualmente a indenização por reversão, esta se dava pelo valor histórico deduzido da respectiva depreciação – ou seja, sem atualização.

64. Trata-se de disposições que, a meu ver, não se coadunam com o ordenamento jurídico atual. Como o acerto final das contas da concessão foi postergado para o seu encerramento, entendo que devem prevalecer as normas e os entendimentos em vigor, sob pena de afetar, irremediavelmente, o equilíbrio contratual e a segurança jurídica. Não se afigura razoável nem legítimo desconsiderar o dinamismo inerente ao contrato e ao seu objeto, fazendo incidir, na hipótese ora analisada, normas quase centenárias, incompatíveis com a atual Constituição e com os princípios que regem a relação contratual do Estado.

65. Seria absolutamente desproporcional assumir a possibilidade de que saldos financeiros positivos da concessão fossem revertidos para a União, por meio da CRC, e, ao mesmo tempo, negar à concessionária direito equivalente em caso de déficits. Mais grave ainda é privar esta última do direito a justa indenização por seus bens estatizados sob o argumento de que o fundo de compensação deveria ser financeiramente alimentado sob qualquer circunstância, independentemente dos recorrentes prejuízos contabilmente apurados.



66. Nesse sentido, entendo ser devida indenização à CDI pelo saldo negativo da conta CRC, deduzidas eventuais duplicidades, conforme já reconhecido pela própria companhia e destacado pela unidade técnica (peça 73):

27. Acerca da devolução da Caução Contratual que foi depositada pela CDI em garantia ao contrato de concessão, verifico que os argumentos apresentados não alteram a necessidade de a pasta ministerial se atentar, antes de devolver a caução oferecida pela concessionária, se for o caso, para a necessidade de se comprovar a existência e a validade do respectivo título de dívida pública, assim como avaliar, junto aos demais órgãos da administração, se a recorrente não dispôs dos títulos para o pagamento de multas, tributos ou outras despesas.

28. Quanto ao Inquérito Administrativo 16/2013, da Comissão de Valores Mobiliários, autuado com o fito de apurar possível ilegalidade na emissão de debêntures pela CDI em favor da empresa BRASPORTOS, verifico que na decisão combatida, o Tribunal, por prudência, recomendou a avaliação dos efeitos da conclusão do citado inquérito na Tomada de Contas Final da concessão. Tal recomendação, caso se confirmasse a alegada regularidade da operação, não causaria nenhum prejuízo à concessionária.

29. Após debruçar sobre o arrazoadado formulado pela Companhia Docas de Imbituba, concluo que os argumentos apresentados na peça recursal são capazes de alterar a decisão proferida por esta Corte de Contas quanto às contas de capital 1 a 5 e ao saldo negativo da CRC, mantendo-se inalterada em relação aos demais itens.

30. Antes de finalizar, agradeço ao Ministro Jonathan de Jesus pelas contribuições apresentadas.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de abril de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 027.028/2018-6.
 - 1.1. Apensos: 024.305/2018-9; 029.758/2018-1; 006.187/2019-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Relatório de Acompanhamento).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos (49.582.441/0001-38).
 - 3.2. Recorrente: Companhia Docas de Imbituba (84.208.123/0001-02).
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Companhia Docas de Imbituba; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).



8. Representação legal: Michael Gleidson Araujo Cunha (31.917/OAB-DF) e Alexandre Dalfior de Figueiredo, representando Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ana Carolina Souza do Bomfim, representando Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta); Victor Castro Velloso (52.091/OAB-DF), Antonio Marcos Gavazzoni (13.240/OAB-SC) e outros, representando Companhia Docas de Imbituba.

9. Acórdão:

VISTOS, discutidos e relatados estes autos, que apreciam Pedidos de Reexame interpostos contra o Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas);

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

9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento parcial;

9.2. tornar insubsistentes os subitens 9.1.1, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário;

9.3. informar o teor desta decisão o Ministério de Portos e Aeroportos, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e a Companhia Docas de Imbituba;

9.4. arquivar o processo.

VOTO REVISOR

Cuida-se de pedido de reexame interposto pela Companhia Docas de Imbituba (CDI) contra o Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido no âmbito do Relatório de Acompanhamento realizado com o objetivo de analisar o processo de tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba/SC.

2. Incluído o processo em pauta, com voto do Relator pelo indeferimento do recurso, foi suspenso o julgamento por pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus.

3. Nesta oportunidade, verifico que o Relator modifica sua posição e, aderindo ao voto do Revisor, acolhe parcialmente os pleitos da CDI, votando por tornar insubsistentes os seguintes itens do Acórdão recorrido:

“9.1. dar ciência ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fundamento no art. 7º da Resolução-TCU 265/2014:

9.1.1. de que os lançamentos contábeis sem a correspondente destinação de recursos para a constituição do Fundo de Compensação do Capital Inicial e do Fundo de Compensação do Capital Adicional (atualmente denominados “fundos de amortização”) pela concessionária Companhia Docas de Imbituba configuram descumprimento do art. 18 da Lei 3.421/1958 e da Cláusula XXVIII do contrato de concessão;

(...)

9.1.3. de que a indenização à concessionária pelo saldo negativo da “Conta de Resultados a Compensar” pode configurar descumprimento do §4º do art. 19 da Lei 3.421/1958;

(...)

9.2. recomendar ao Ministério da Infraestrutura, com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU c/c o art. 6º da Resolução-TCU 265/2014:

9.2.1. que verifique a necessidade de alteração do posicionamento do órgão quanto à tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba materializado no Despacho sem número de 2/3/2018, tendo em vista: (i) a duplicidade no pleito apresentado pela CDI e corroborado pela Nota Técnica 04/2016/SPP/SEP/MTPA e pelo relatório final do grupo de trabalho; e (ii) as possíveis



irregularidades relatadas nesta decisão decorrentes do entendimento exarado na Nota Técnica 04/2016/SPP/SEP/MTPA e referendado pelo relatório final do grupo de trabalho;

9.2.2. que verifique se há ilegalidade na operação de emissão de debêntures por parte da CDI, tendo em vista o Inquérito Administrativo 016/2013 da CVM, e, em caso positivo, quais são os efeitos dessa ilegalidade nas conclusões da tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba;

9.2.3. que considere a situação da imputação, na tomada de contas final, de multas não adimplidas e outros débitos pendentes da CDI com a administração pública federal.”

4. Manifesto-me de acordo com as primeiras manifestações do relator do recurso, Ministro Aroldo Cedraz, que, por duas oportunidades (1º de novembro de 2024 e 12 de março de 2025), trouxe ao descortino do Plenário a negativa de provimento e a manutenção do entendimento inicial adotado. Discordo, portanto, da novel posição de Sua Excelência, que acompanha o Revisor.

5. Quanto à indenização referente às Contas de Capital Inicial e Capitais Adicionais, acompanho o entendimento prevalecente nos exames técnicos de que, independentemente da forma de contabilização, o resultado da entidade foi sensibilizado pelas despesas e pela consequente amortização dos capitais da concessão, o que é suficiente para afastar qualquer obrigatoriedade de ressarcimento.

6. Também concordo com o posicionamento técnico reiterado de que o pleito de indenização pelo saldo negativo da Conta de Resultados a Compensar (CRC) não encontra qualquer suporte normativo que justifique a retificação dessa questão.

7. Na verdade, essas questões foram extensamente tratadas nos autos, em diversas oportunidades, e, por economia processual, deixo de reproduzir, mais uma vez, seus fundamentos.

8. No entanto, não posso deixar de chamar a atenção deste colegiado para o fato de que, na prática, a negativa de provimento ao recurso, nesta oportunidade, representa uma deferência à decisão do Ministro de Estado da Infraestrutura, que tem a prerrogativa de decidir sobre a matéria.

9. Eventual discordância em relação a essa decisão, além de estrangular a boa técnica e a razoabilidade, significaria tutelar interesses particulares com o objetivo de garantir eventual ressarcimento a que o recorrente entende ter direito.

10. Conforme destacou o voto do Relator:

“42. Não posso terminar o presente voto sem citar novamente que, por meio do Despacho 64/2020/GM Minfra (peça 153), o então Ministro de Estado da Infraestrutura (Minfra) **declarou nula a tomada de contas final da concessão do Porto de Imbituba e, no mesmo instrumento, aprovou a Tomada de Contas Final da concessão contida no Acórdão 63/2015-ANTAQ.**”

11. Ademais, eventual decisão favorável à CDI, nesta oportunidade, seria uma verdadeira reviravolta sobre os diversos pareceres técnicos já proferidos sobre a questão, seja pela agência reguladora, pelo Ministério Supervisor, ou pelas unidades instrutoras deste Tribunal (SeinfraPortoFerrovias e AudRecursos), uníssonas em negar deferimento aos pleitos.

12. A esse respeito, e dada a complexidade do caminho processual percorrido, reputo oportuno retomar cada um desses pareceres:

a) a referida concessão vigorou por um período de 70 anos, nos termos das normas então vigentes, especialmente o Decreto 24.599/1934, que tratava sobre a concessão dos portos nacionais em geral, e o Decreto 7.842/1941, que concedeu à CDI a execução das obras e a exploração do Porto de Imbituba;

b) encerrada a concessão, a CDI apresentou diversos pleitos no âmbito da tomada de contas relativa ao exercício de 2012, que incluíam, por exemplo, indenização no montante R\$ 980.972.135,78 por investimentos realizados;



c) em 2015 e 2016, a Antaq posicionou-se por: (i) reconhecer o direito da CDI de ser indenizada no valor de R\$ 7,2 milhões pelos investimentos não amortizados; (ii) indeferir o pedido relativo à correção monetária sobre os valores lançados na CRC, bem como não reconhecer o direito indenizatório sobre o saldo da CRC negativa; (iii) deferir o pedido de reversão das glosas sobre os juros decorrentes das debêntures; (iv) indeferir o pedido de abertura do sexto capital adicional; e (v) reconhecer o direito da CDI sobre o valor depositado a título de caução;

d) ainda em 2016, o Secretário de Políticas Portuárias divergiu em parte das conclusões da agência e determinou o refazimento dos cálculos, conforme parâmetros determinados em seu despacho, fazendo com que o valor anteriormente calculado pela Antaq para ressarcimento saltasse para aproximadamente R\$ 3,2 bilhões;

e) em 2018, o então Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil esclareceu que o montante devido à CDI só seria adimplido após pronunciamento final deste Tribunal;

f) autuado este Relatório de Acompanhamento, o TCU passou a avaliar a questão e se posicionou no sentido do Acórdão recorrido (Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário, mantido pelo Acórdão 1.969/2020-TCU-Plenário, que apreciou embargos de declaração);

g) em dezembro de 2020, o Ministro de Estado da Infraestrutura anulou a decisão do seu antecessor e aprovou a análise realizada pela Antaq em 2015, conforme sinalização que este Tribunal já havia formalmente recebido do Secretário Nacional de Portos antes mesmo do Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário;

h) apresentado o pedido de reexame, a Auditoria Especializada em Recursos propôs a manutenção do posicionamento da antiga SeinfraPortoFerrovias, negando-se provimento aos recursos;

i) por meio do Acórdão 813/2024-TCU-Plenário, o Tribunal baixou os autos em diligência e provocou a Antaq a retificar ou ratificar as informações;

j) a Antaq respondeu ao ofício do Tribunal reafirmando os termos da sua decisão e a manutenção do entendimento já transitado em julgado.

13. Em suma, chega a ser estapafúrdia a tentativa da CDI de instrumentalizar o Tribunal de Contas da União para garantir ressarcimento em desfavor do erário e em contrariedade a todas as decisões administrativas válidas e os pareceres técnicos constantes dos autos.

14. Além de contrariar a boa técnica, eventual decisão favorável à CDI esvaziaria a farta jurisprudência desta Corte de que não cabe ao controle externo tutelar interesses privados, em especial para substituir o gestor em decisões validamente fundamentadas, a fim de resguardar supostos direitos eventualmente reclamados pelas partes.

Ante o exposto, acompanhando **todos os pareceres técnicos que se pronunciaram sobre a matéria, tanto neste Tribunal quanto na Antaq**, VOTO pela negativa de provimento ao recurso.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de abril de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo TC 027.028/2018-6

1.1. Apensos: 024.305/2018-9; 029.758/2018-1; 006.187/2019-6



2. Grupo I – Classe de Assunto I – Pedido de Reexame (Relatório de Acompanhamento).
3. Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.
- 3.1. Recorrente: Companhia Docas de Imbituba (84.208.123/0001-02).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Companhia Docas de Imbituba; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinto).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
- 5.2. Revisor: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Michael Gleidson Araujo Cunha (OAB-DF 31.917) e Alexandre Dalfior de Figueiredo, representando a Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Ana Carolina Souza do Bomfim, representando o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinto); Luís Inácio Lucena Adams (OAB-RJ 29.512), Beatriz Giraldez Esquivel Gallotti Beserra (OAB-DF 35.253) e outros, representando a Companhia Docas de Imbituba.

9. Acórdão:

VISTOS, discutidos e relatados estes autos, em que é apreciado pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.351/2020-TCU-Plenário,

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

- 9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento;
- 9.2. informar o teor desta decisão ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários e à Companhia Docas de Imbituba; e
- 9.3. arquivar o processo.